

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
1535 Budapest, Pf. 773

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Bauer Tamás (*lakcím*) az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-ának b) pontja alapján a törvény 21. § (2) és (3) bekezdésében biztosított jogommal élve a következő

i n d í t v á n y t

terjesztem elő:

Indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: **a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvény** (a továbbiakban Áptm.) egésze és egyes rendelkezései, nevezetesen a 2. § (2) bekezdése, (3) bekezdése, 3. §-a **ellentétes az Alkotmánnyal**, nevezetesen a 2. § (2) bekezdésével illetve a 7. § (1) bekezdésével, továbbá **beleütköznek a szomszéd országokkal kötött alapszerződésekbe**, mindenekelőtt 1997. évi XLIII. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződésbe és a 2002. évi III. törvénnyel kihirdetett, az állampolgárságról szóló, 1997. november 6-án kelt Európai Egyezménybe.

Indítványozom továbbá, hogy az alkotmányellenesség megállapítása mellett az Alkotmánybíróság a támadott törvényt **egészében semmisítse meg**.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánynak a törvény által érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

„6. § ...

(3) A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

(2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„25. § (1) Törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.”

„70. § (1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg népszavazás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.

...

(4) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen a közügyek vitelében, továbbá hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

II.

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban Ápt.) a nemzetközi szokásokkal összhangban állapította meg a magyar állampolgárság keletkezésének szabályait. Az Ápt. az állampolgárság keletkezésének általános szabályát az alábbiak szerint állapította meg:

„3. § (1) Születésénél fogva magyar állampolgárrá válik a magyar állampolgár gyermeke.

(2) A nem magyar állampolgár szülő gyermekének magyar állampolgársága a születés

napjára visszaható hatállyal keletkezik, ha másik szülője – teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, utólagos házasságkötés, továbbá az apaság vagy az anyaság bírói megállapítása alapján – magyar állampolgár.”

Szintén a nemzetközi szokásokkal összhangban, a nemzetközi migrációból fakadó következtetést levonva állapította meg az Ápt. a honosítás alapvető szabályát:

„4. § (1) Kérelmére honosítható a nem magyar állampolgár, ha:

- a) a kérelem előterjesztését megelőző nyolc éven át folyamatosan Magyarországon lakott;
- b) a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban;
- c) megélhetése és lakóhelye Magyarországon biztosított;
- d) honosítása a Magyar Köztársaság érdekeit nem sérti; és
- e) igazolja, hogy alkotmányos alapismeretekből magyar nyelven eredményes vizsgát tett. E vizsgára csak nagykorú személy köteles.”

A család védelme érdekében szerepelt az Ápt.-ben a kedvezményes honosítás lehetősége:

„(2) Kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztését megelőzően legalább három évig folyamatosan Magyarországon lakott, és az (1) bekezdés b)-e) pontjában meghatározott feltételek fennállnak, ha

- a) magyar állampolgárral legalább három éve érvényes házasságban él, vagy házassága a házastárs halálával szűnt meg;
- b) kiskorú gyermeke magyar állampolgár;
- c) magyar állampolgár fogadta örökbe, vagy
- d) magyar hatóság menekültként elismerte.”

E rendelkezéseket a szomszéd országokban kisebbségben élő magyar nemzetiségűek áttelepülését megkönnyítendő, A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi XLVI. tv. 2006. január 1-i hatállyal **a kedvezményes honosítás további lehetőségével egészítette ki** az Ápt. 4. § új, (3) bekezdésében:

„(3) Az (1) bekezdés b)-e) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén, kérelmére, 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.”

Ez a rendelkezés eltért a legtöbb demokratikus ország gyakorlatától, amennyiben nemzetiségi hovatartozáshoz kötötte a különösen kedvezményes honosítás lehetőségét. Ugyanakkor fontos emberjogi funkciót látott el. Azoknak a kisebbségben élő magyaroknak, akik maguk döntenek úgy, hogy nem maradnak szülőföldjükön, ahol kisebbségben élnek, hanem a magyar állam területén, a magyarországi gazdasági, szociális és politikai közösség keretei között folytatják életüket, lehetővé tette, hogy ne nyolc vagy három év, hanem egy év magyarországi tartózkodás nyomán magyar állampolgárságot szerezhessenek, a magyar állampolgári közösség teljes jogú tagjaivá válhassanak, magyar útlevelük lehessen, és választójoguk legyen Magyarországon.

III.

A 2010. május 14-én alakult Országgyűlés 2010. május 26-án fogadta el a 2010. évi XLIV. törvényt (Áptm.). Az Áptm. 1. §-ának (2) bekezdése a magyar nemzetiségűek kedvezményes honosítására vonatkozó rendelkezését a következőképpen módosította:

„(2) Az Ápt. 4. § (3) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(3) Az (1) bekezdés b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén – kérelmére – kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.”

Továbbá:

„3. § Az Ápt. 5. § helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„5. § Kérelmére visszahonosítható a 4. § (1) bekezdés b) és d) pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén az a személy, akinek magyar állampolgársága megszűnt, és magyar nyelvtudását igazolja.”

Ezzel a módosítással az Országgyűlés a szomszéd országokban élő magyar nemzetiségű személyek **honosítását függetlenítette a Magyarországra való áttelepüléstől**, lehetővé tette a tartósan a mai Magyarország határain kívül, az 1914-es magyar határok között élő magyarok honosítását, illetve visszahonosítását. Az Áptm. ugyan a magyar nemzetiséghez tartozás helyébe a leszármazás és a nyelvtudás fogalmát vezeti be, hogy megkerülje a nemzetiségi hovatartozás alkalmazását. Ezzel azonban **a törvénybe kerülő úton olyan rendelkezés került, amely kifejezetten a szomszéd országok magyar nemzetiségű állampolgáira vonatkozik**, és a törvény így rájuk érvényes módon hozta létre a magyar állampolgárság letelepedés nélküli megszerzésének jogát.

IV.

Az Áptm. mindenekelőtt tartalmi szempontból ellentétes az Alkotmánnyal, nevezetesen az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, miszerint „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

A nemzetközi jog „általánosan elismert szabályainak” összefoglalásaként az adott kérdésben az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, **az állampolgárságról szóló Európai Egyezményt** (a továbbiakban Egyezmény) érdemes alapul venni. Az Egyezmény önmaga ajánlásokat tartalmaz, de mivel kihirdetéséről az Országgyűlés a 2002. évi III. törvénnyel intézkedett, és ezzel az Egyezmény a magyar jogrend részévé vált, a magyar kormány és Országgyűlés számára kötelező norma, amellyel ellentétes magyar törvényeket nem szabad alkotni.

Az egyezmény 3. cikkében leszögezi: „1. Minden állam saját joga szerint határozza meg, hogy kik az ő állampolgárai.”, de mindjárt hozzá is teszi: „2. **Az ilyen jogszabályt más államok annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárság tekintetében általánosan elismert jogelvekkel.**” Az Áptm. pedig **nem áll összhangban, ezért más államoknak nem kell azt elfogadniuk.**

Az állampolgárság kategóriája az alattvaló kategóriájából ered, amely az uralkodó fennhatósága alá tartozó személyeket foglalja össze. **Az általános szabály szerint egy országnak rendszerint a területén élők az állampolgárai.** Így van ez akkor is, ha a legtöbb ország joga szerint az állampolgárság leginkább a születéskor a szülők állampolgárságának öröklésével keletkezik, s a legtöbb országban a születés helye szerint az szerez állampolgárságot, akinél a szülők állampolgársága nem állapítható meg. Az állampolgárság születés szerinti keletkezése ahhoz az eredményhez vezet, hogy alapjában véve az állam területén élők az állam polgárai. **Az Egyezmény 6. cikke szerint az állampolgárság megszerzését azok számára kell lehetővé tenni, akik a területén élnek:** „3. Minden részes állam köteles belső jogában rendelkezni a területén jogszerűen és szokásosan tartózkodó személyek honosításának lehetőségéről.” Gyermekek és házastársak mellett a honosítással érintettek „e) azon személyek, akik a területén születtek és ott jogszerűen és szokásosan tartózkodnak; f) olyan személyek, akik az állam területén jogszerűen és szokásosan az érintett részes állam belső joga által meghatározott időtartamig tartózkodnak, mely időtartam 18 éves koruk előtt kezdődött; g) olyan hontalan személyek és menekültként elismert személyek, akik az állam területén jogszerűen és szokásosan tartózkodnak.” Az Egyezmény negatív értelemben is az állam területén élést tekinti az állampolgárság fontos ismervének, amikor a 7. cikkben „az állampolgárság ex lege vagy a részes állam kezdeményezésére történő elvesztését” olyan kivételes esetben engedi meg, mint például „a) egy másik

állampolgárság önkéntes megszerzése ..., e) a részes állam és a szokásosan külföldön tartózkodó állampolgára közötti tényleges kapcsolat hiánya”.

Az állampolgárság tehát az állam és a magánszemély közötti kötelék, kétoldalú jogviszony, amelynek alapja az állam és a magánszemély között a területen élésből, a gazdasági, szociális, kulturális és politikai életben való részvételből álló szokásszerű, tényleges kapcsolat. Tartalmának egyik oldala, hogy **az állam védelmet nyújt** polgárának: védi őt az állam határain túl (konzuli védelem), és biztosít számára bizonyos oktatási és szociális jogokat (bár ezek a modern államokban az ország minden lakosára vonatkoznak, állampolgárságtól függetlenül). Az állam polgára semmiképpen **nem fosztható meg attól a jogtól, hogy az állam területén éljen**, míg más államok polgárai az állam területéről kiutasíthatók. Az állampolgári jogviszony másik oldala az, hogy az állam, illetve polgárainak az állam által képviselt közössége **számíthat az egyes állampolgárok lojalítására, szolidaritására, részvételére a közteherviselésben, a közös feladatok ellátásában.**

Többnyire a közteherviselés kiterjed a nem állampolgár országlakosokra is, de kivétel ez alól a hadkötelezettség, amelynek a sorkötelezettséget megszüntető vagy szüneteltető államokban csökken a jelentősége, de potenciálisan nem szűnik meg. (Ezért is rendezi az Egyezmény külön a többes állampolgárok hadkötelezettségének kérdését.) Egy adott állam állampolgársága előnyöket biztosíthat két vagy többoldalú alapokon egy másik államban (például az Európai Unió tagjainak állampolgársága más tagországokban), amelyekben egy harmadik állam polgára esetleg nem részesül.

Az állam és a területén élők közötti kapcsolattól mint fő szabálytól a migráció, a munkavállalás, a családi kapcsolatok teremtenek sok-sok kivételt, amikor is valamely állam polgára egy másik állam területén él. Ilyen esetekben jön létre sokszor egyes személyek kettős identitása: kötődésük mind ahhoz az országhoz, amelyben születtek, felnevelődtek, amelynek állampolgárai, és ahhoz, amelyben élnek, dolgoznak, karriert csinálnak, részt vesznek a szakmai közéletben. Ha a két érintett állam szabályai lehetővé teszik, akkor ilyen esetekben jöhet létre – rendszerint az érintett személy kezdeményezésére – kettős állampolgárság. Az ilyen módon létrejövő kettős vagy többes állampolgárságot az Egyezmény és általában a nemzetközi joggyakorlat elismeri. **Ezek a szabályt erősítő kivételek sem változtatnak azonban azon, hogy az állampolgárság az állam és alapjában véve a területén élők közötti jogi kapcsolat, s az ettől való eltérések jelentik a kivételt.** Ezek a kivételek egy ország népességének, az állampolgári közösségnek egészéhez képest számszerűen többnyire elhanyagolható mértékűek, és nem alakulnak olyan kritérium szerint, amely az adott állampolgári közösséget megosztaná. Ezért nem teszik kérdéssé egy-egy ország lakosságának mint állampolgároknak kötődését az államhoz, amelyben élnek. Márpedig az ország területén élő lakosságnak az államhoz való kötődése, az állampolgári közösség kohéziója, melyet állampolgári hűségnek is szoktak nevezni, az állam stabilitásának alapja, az állami szuverenitás fontos alkotóeleme.

Az Egyezmény kifejezetten kizárja a kivételek közül a nemzetiségi hovatartozást.

Mindjárt az állampolgárság fogalmánál, a 2. cikkben leszögezi, hogy „a) „állampolgárság” valamely személy és egy állam közötti jogi kötelék, és nem utal a személy etnikai származására”, majd az 5. cikkben megerősíti: „1. A részes államok állampolgárságra vonatkozó szabályai nem tartalmazhatnak megkülönböztetést vagy nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemet, valláson, fajon, bőrszínen vagy nemzeti vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt.” Kétségtelen, hogy az egyezmény ezt a személyek védelmében teszi: azt igyekszik kizárni, hogy valamely állam a területén élő, nem az állam népességének törzsét jelentő etnikumhoz tartozóktól megtagadja az állampolgárságot. (Ez történt a második világháború után rövid átmeneti időre a szlovákiai magyarokkal, és ez történik a Szovjetunióból való kiválás után az észak-szlovákiai és lettországi orosz kisebbséggel.) Ugyanakkor a diszkrimináció tilalma értelemszerűen arra is

vonatkozik, hogy **az állampolgárság kiterjesztése sem történhet nemzetiségi hovatartozás alapján.**

Az Áptm.-nek az a rendelkezése, amely a magyarországi letelepedés nélküli kedvezményes honosítást annak számára teszi lehetővé, akinek „felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”, **valójában a nemzetiségi hovatartozás „kerülő úton” történő érvényesítése a szabályozásban, megkerülve azt, hogy az Egyezmény a nemzetiségi hovatartozást kizárja az állampolgárság lehetséges kritériumai közül.** Ez a kerülőút azonban nem küszöböli ki az Áptm.-ben foglalt szabályozás és az Egyezmény közötti ellentétet, hiszen ténylegesen a nemzetiségi hovatartozást érvényesíti a szabályozásban. A „felmenője magyar állampolgár volt” szabály – melyet a törvény korábbi szövege is tartalmaz, s amely, bár ezt a szöveg nem mondja ki, az 1920 illetve 1947 előtti országterület szerinti korábbi magyar állampolgárságot tekint a leszármazás szerinti állampolgárság forrásának – a trianoni békeszerződés rendelkezésével áll ellentétben. A békeszerződés 61. cikke szerint „Mindazok a személyek, akiknek illetősége ("pertinenz") oly területen van, amely azelőtt a volt Osztrák-Magyar Monarchia területeihez tartozott a magyar állampolgárság kizárásával jogérvényesen annak az Államnak az állampolgárságát szerzik meg, amely az említett területen az állami főhatalmat gyakorolja.” Minthogy **a szomszéd államokba került személyek magyar állampolgársága a békeszerződéssel jogérvényesen megszűnt, az a leszármazók magyar állampolgárságának sem szolgálhat jogalapjául.**

Ezt a rendelkezést ugyan az 1947-es párizsi békeszerződés nem ismételte meg, szövegéből azonban nyilvánvaló, hogy azért nem, mert szövegezői magától értetődően érvényesnek tekintették. A trianoni béke idézett rendelkezésében érvényesített elvvel volt összhangban az átszatolt területek lakossága állampolgárságának rendezése a második világháborút követően szerte Európában. A szomszéd országokba visszakerült, Magyarországra nem áttelepített lakosság ismét azoknak az országoknak az állampolgára lett. Ezt az elvet erősíti meg az Egyezménynek a területi változások következményeire vonatkozó 18. cikke is:

„2. Államutódlás esetén minden érintett részes állam az állampolgárság megadásáról vagy megtartásáról szóló döntéshozatal során különösen az alábbiakat köteles figyelembe venni:

- a) az érintett személynek az Államhoz fűződő valódi és tényleges kapcsolatát;
- b) az érintett személy szokásos tartózkodási helyét az államutódlás időpontjában;
- c) az érintett személy akaratát;
- d) az érintett személy területi származását.”

Nincs összhangban az Egyezményben foglaltakkal az sem, hogy az Áptm. **a magyar nyelvtudást használja a honosítás kritériumaként.** Igaz, a nyelvtudást sok állam tekinti a honosítás feltételének, de **ez mindig az adott államban letelepedő személyekre vonatkozik, akik esetében a nyelvismeret a helyi társadalomba való beilleszkedés előfeltétele.** Olyan személyek esetében, akik nem telepednek le Magyarországon, a nyelvtudásnak ilyen szerepe nincs, tehát a feltétel érvényesítése valójában a nemzetiségi hovatartozást helyettesíti, és ezért ellentétes az Egyezménnyel.

Azt, hogy az Áptm. valójában a nemzetiségi hovatartozást tekinti a letelepedés nélküli kedvezményes honosítás feltételének, az is mutatja, hogy az egyidejűleg – az Országgyűlés 2010. május 31-én – elfogadott, „a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről” szóló 2010. évi XLV. törvény (annak 3. §-a) kimondja: „a több állam fennhatósága alá vetett magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek, melynek államhatárok feletti összetartozása valóság, s egyúttal a magyarok személyes és közösségi önazonosságának meghatározó eleme”. Az Áptm. tehát a „magyarság” mint a 2010. évi XLV. törvényben első ízben jogi normában is definiált **nyelvi-kulturális közösség határon túli tagjait vonja be a kedvezményes honosítás révén a magyar állampolgárok közösségébe, ami a politikai közösséget jelenti.** Ezzel pedig szándékában óhatatlanul

legalábbis bizonytalanná teszi a szomszéd országok magyar nemzetiségű lakosságának az adott ország állampolgári közösségéhez tartozását.

Természetesen fontos körülmény, hogy a szomszéd országokban kisebbségben élő magyarok kettős kötődésben élnek: nyelvi, kulturális és történeti közösségben a magyarországi magyarokkal, illetve gazdasági, szociális és az állampolgárságban megnyilvánuló közjogi kötődésben annak az államnak a többi polgárával, ahol élnek. E kettős kötődés sokféle gyakorlati és szimbolikus módon kifejezhető. A rendszerváltás óta a szomszéd országokban nemcsak bővült a magyar nyelvű oktatási intézmények köre és a magyar nyelvű kultúrához való hozzáférés lehetősége, nemcsak létrejöttek a magyar kisebbségek szervezetei és politikai pártjai, de széles körben lehetővé vált illetve bővült a magyar nyelvi, kulturális és történeti közösséghez való kötődés szimbolikus kifejeződésének: a magyar zászló és himnusz használatának, a magyar nemzeti ünnepek megtartásának, a magyar történeti múltat felidéző emlékművek állításának lehetősége a magyar kisebbségek által lakott országrészekben, településeken. **A magyar állampolgárság azonban ehhez képest is minőségileg többet jelent, a magyarországi politikai közösségnek a szomszéd országokban élő magyar nemzetiségű személyekre való kiterjesztését.** Ebben az esetben a kettős állampolgárság nem családi vagy migrációs okokból, a szomszéd ország állampolgári közösségének szempontjából semleges szempont alapján, hanem azt nagyon is érintő etnikai, illetve a békeszerződésekkel megszüntetett államterületet követő szempont alapján történik, ami nyilvánvalóan érintheti azt a kérdést, hogy **miképpen érvényesül az Áptm. által érintett személyeknek a szomszédos ország állampolgári közösségéhez való tartozása.**

Elvileg ennek dacára sem zárható ki, hogy a szomszéd országokban élő magyar nemzetiségű személyek kettős kötődése kívánságukra abban is kifejezést nyerjen, hogy annak az országnak az állampolgársága mellett, ahol élnek, felveszik a Magyar Köztársaság állampolgárságát is. Minthogy azonban ez érinti e személyek jelenlétét a szomszéd országok állampolgári közösségében, az ilyen tartalmú törvény megalkotása **csak akkor lehet összhangban Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel, ha az érintett országgal való államközi megállapodás alapján történik.** A szomszéd országok közül Horvátország, Románia, Szlovákia és Ukrajna esetében a Magyarország és az érintett államok közötti alapszerződések állapítják meg a kisebbségi magyar személyek és közösségek másik állam által elismert jogait. Ezek a szerződések nem tartalmazzák azt, hogy ezek a személyek a lakóhely szerinti ország állampolgársága mellett magyar állampolgárságot is kapnak. Így a kedvezményes honosítás nincs összhangban sem az Egyezményvel, sem az alapszerződésekkel, és ezért sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdését.

Az a körülmény sem szünteti meg ezt az ellentmondást, hogy Románia és Szerbia – mely államok maguk is állampolgárságot kínálnak fel a más államokban élő románoknak illetve szerbeknek – vezető politikusai többször nyilatkoztak úgy, hogy nem ellenzik, hogy magyar nemzetiségű polgáraik magyar állampolgárságot kapjanak. Ezek a nyilatkozatok azonban nem olyan kötelezettségvállalások, amelyek bármikor később a mindenkori román illetve szerb hatóságokkal szemben érvényesíthetők. **Nemzetközi érvényű megoldást csak az jelentene, ha a kettős állampolgárság másik állam általi tudomásul vételét államközi szerződés, de legalább a két állam közötti diplomáciai jegyzékváltás rögzíti.** (Horvátország és Szerbia illetve Bosznia-Hercegovina között ilyen megállapodás teszi lehetővé a boszniai horvátok és szerbek kettős állampolgárságát.) Ez az Áptm. elfogadását megelőzően Magyarország és szomszédai között nem történt meg. Ezért megállapítható, hogy az Áptm. nincs összhangban a Magyar Köztársaság által aláírt nemzetközi szerződésekkel illetve az Egyezményvel, és ezért ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével.

V.

Az Áptm. a szomszéd országokban élő magyar nemzetiségűek letelepedés nélküli honosításával abban a tekintetben is ellentétes tartalmilag az Alkotmánnyal, nevezetesen a 2.

§ (2) bekezdésével, hogy **sérti a népszuverenitás ott megfogalmazott elvét.** A népszuverenitás az egyes ember önrendelkezési jogát érvényesíti egy egész társadalom szintjén, s ezzel a társadalom tagjainak együttes szabadságát fejezi ki. Azt jelenti, hogy **az ország sorsáról, fejlődéséről, az ország kormányzása során követett politikáról az ország lakói, vagyis azok döntenek, akik az országban élnek, akikre a törvényhozás által hozott döntések vonatkoznak, akiket a kormány kormányoz. Ezek pedig Magyarország lakói, akik életvitelszerűen az ország határai között élnek, és akik ezért a magyarországi gazdasági, szociális és kulturális közösség tagjai.** Az Alkotmány e rendelkezése népen nyilván őket, Magyarország lakóit érti, és nem a magyar etnikumhoz tartozókat, akik közül a nem Magyarországon élőket nem érintik hasonlóképpen a magyarországi törvényhozás, a magyarországi kormány intézkedései. Az Alkotmánynak a határon túli magyarokkal kapcsolatos felelősségről szóló rendelkezése (6. § (3) bekezdés: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”) róluk mint a magyarországi politikai közösségen kívül állókról szól, és mint ilyenekkel fogalmazza meg velük a magyar állam szolidaritását.

Az Áptm. ugyanakkor nyitva hagyja a kérdést, hogy akiket az Áptm. alapján kedvezményesen honosítanak, **választójogot is kapnak-e Magyarországon.** Maga a törvény nem érinti a hatályos Alkotmánynak azt a rendelkezését (70. § (1) bekezdés), hogy választójoga „a Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak” van. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénynek azt a korábbi rendelkezését, miszerint „A szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon” (2. § (4) bekezdés), az Alkotmánybíróság a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok jogegyenlősége érdekében megsemmisítette, és azóta a külföldön tartózkodók külföldi magyar konzulátusokon szavazhatnak. A „Magyar Köztársaság területén élő” alkotmányos szabályt a választójogi törvény korábbi szövegével összhangban a választójogosultság megállapításakor a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 12. §-a úgy értelmezi, hogy **magyarországi bejelentett lakással kell az állampolgárnak rendelkeznie,** s a külföldön tartózkodók a Vet. 20/A. § szerint ezen az alapon vehető fel a külképviseleti névjegyzékbe. Annak, hogy ezt a megkötést az Áptm.-t előterjesztők a mögöttük álló kétharmados parlamenti többséggel kivegyék az Alkotmányból, s kiterjesszék a választójogot azokra is, akik nemcsak külföldön tartózkodnak, de Magyarország határain kívül élnek, s mindig ott éltek, jelenleg nincs különösebb akadálya.

Az Áptm. elfogadását követően akár módosítják a választójog szabályozását, akár nem, mindenképpen alkotmányellenes helyzet áll elő. Az Áptm. elfogadásával, a szomszéd országokban élő magyarok letelepedés nélküli honosításával magyar állampolgárrá vált személyek akkor is részt vehetnek a magyarországi választásokon, ha nem módosítják a választójog szabályozását. **Az Áptm. megalkotásával már lehetővé vált, hogy a kedvezményesen honosítottak valahol Magyarországon – akár csak ideiglenesen, tehát tartózkodási helyhez jutva – bejelentkezzenek. Magyar állampolgártól ez nem tagadható meg.** Ezzel pedig már részt vehetnek a választásokon. Nincs semmiféle jogi akadálya annak, hogy a magyar választásokon részt vevő bármely párt megszervezze néhány százezer olyan, a szomszéd országok valamelyikében élő, az Áptm. alapján honosított magyar állampolgár részvételét a magyarországi választáson, akivel kapcsolatban azt feltételezi, hogy rá adja a szavazatát. Ez azonban súlyos helyzetet teremthetne. Az új magyar demokrácia húsz évében mindig egyértelmű volt a választójogosultság, és senki komolyan nem kérdőjelezte meg ilyen alapon a választások eredményét. **Ebben az esetben viszont óhatatlanul jogbizonytalanság keletkezne: kérdésessé válna, hogy vajon legitim módon szavaznak-e a szomszéd országokban élő, a szavazás érdekében valahol Magyarországon bejelentkező személyek.** Az effajta jogbizonytalanság alkotmányellenes helyzet volna.

Ha ennek elkerülése érdekében **az Országgyűlés a jövőben úgy módosítaná** (az Alkotmányban és/vagy a választójogi törvényben) **a választójogosultság szabályozását, hogy nem kötné azt Magyarországon éléshez**, és a szomszéd országokban élő magyar állampolgárok jogszerűen, akár a külképviseleti szavazás keretében, akár más technikai megoldással lakóhelyükön élhetnének magyarországi választójogukkal, akkor pedig **nyilvánvalóvá válna a népszuverenitás elvének sérülése**. A 2002. január 1-jével a szomszédos országokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvénnyel bevezetett magyar igazolványt a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala adatai szerint 2002 és 2008 között több mint **900 ezren igényelték és kapták meg**. Ez a szomszéd országokban kisebbségben élő magyaroknak mintegy egyharmada. Nem alaptalan a feltevés, hogy az Áptm. hatályba lépését követően a szomszéd országokban élő magyarok hasonló nagyságrendben kérik majd kedvezményes honosításukat illetve visszahonosításukat. Ez Magyarország lakossága választójoggal rendelkező részének létszámához – ez az utolsó országgyűlési választás idején 7 976 496 fő volt – képest nem elhanyagolható szám (noha a magyar igazolvánnyal ellátottak között természetesen kiskorúak is vannak). **A megelőző három országgyűlési választáson – 1998-ban, 2002-ben és 2006-ban – ennél lényegesen kisebb, 200-300 ezer szavazat volt a különbség a választásokon győztes illetve vesztes, az Országgyűlésbe bejutott pártokra leadott szavazatok között**. Az Áptm. megalkotásával tehát – akár a szavazás érdekében történő magyarországi bejelentkezéssel, akár a választójognak a külföldön élőkre való kiterjesztésével – olyan helyzet keletkezik, amikor **előfordulhat, hogy nem a Magyarországon élők, hanem a szomszéd országokban élő honosítottak szavazatai döntenek el a választások eredményét**. Ez pedig azt jelenti, hogy a Magyarországon élő magyar állampolgárok elveszíthetik azt a jogukat, hogy maguk döntsenek az Országgyűlés összetételéről és ezzel arról, hogy az országot milyen irányban kormányozzák.

Ebben az értelemben tehát az Áptm. ellentétes a népszuverenitás elvével, és ezért alkotmányellenes.

VI.

Az Áptm. nemcsak tartalmát tekintve, hanem **a megalkotásakor követett eljárás révén is ellentétes az Alkotmánnyal**, nevezetesen a 7. § (1) bekezdésével.

A rendszerváltást, az új közép- és kelet-európai demokráciák létrejöttét követően Magyarország új alapokra helyezte kapcsolatait a szomszéd országokkal, és benne a magyar kisebbségek ügyének kezelését. **Az Antall-kormány Horvátországgal és Ukrajnával, a Horn-kormány Szlovákiával és Romániával kötött alapszerződést**. Az alapszerződések közös jellemzője, hogy Magyarország azokban megerősítette az 1920-as trianoni illetve 1947-es párizsi békeszerződésben rögzített határok érvényességét, és ugyanakkor a szerződő államok elfogadták, hogy a kisebbségek helyzete nem az egyes államok belügye, hanem államközi kapcsolatokat érintő kérdés.

A magyar-szlovák alapszerződés első cikke szerint: „A Szerződő Felek kapcsolataikat a jószomszédság, a bizalom és a baráti együttműködés szellemében fogják fejleszteni, és párbeszédet folytatnak minden közös érdeklődésre számot tartó területen.”

A második cikk szerint: „A Szerződő Felek kölcsönös kapcsolataikban, ugyanúgy, mint más államokkal fennálló kapcsolataikban, tiszteletben tartják a nemzetközi jog általánosan elfogadott elveit és normáit, elsősorban az Egyesült Nemzetek Alapokmányában, a Helsinkai Záróokmányban, az Új Európáról szóló Párizsi Chartában és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet keretében elfogadott más dokumentumokban foglalt elveket.”

A harmadik cikk szerint: „(1) A Szerződő Felek a nemzetközi jog alapelveivel és normáival összhangban megerősítik, hogy tiszteletben tartják közös államhatáruk sérthetetlenségét és egymás területi integritását. Megerősítik, hogy egymással szemben területi követelésük nincs és ilyet a jövőben sem támasztanak.”

Az alapszerződés tizenötödik cikke szerint pedig: „(1) A Szerződő Felek megerősítik, hogy a nemzeti kisebbségek védelme és az azokhoz tartozó személyek jogainak és szabadságjogainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen a nemzetközi együttműködés keretében tartozik, ebben az értelemben tehát nem az államok kizárólagos belügye és a nemzetközi közösség legitim figyelmének tárgyát is képezi. A Szerződő Felek elismerik, hogy az ezen a területen folytatott együttműködésük hozzájárul az országaik közötti jószomszédi kapcsolatok, a kölcsönös megértés, a barátság és bizalom erősítéséhez és egyúttal a nemzetközi biztonság, a stabilitás és az európai integráció megszilárdításához.” Ezt követően az alapszerződés a tizenötödik cikk további bekezdéseiben részletekbe menően rögzíti a kisebbségekhez tartozók illetve a kisebbségi közösségek nyelvi, kulturális és oktatási jogait.

E rendelkezésekből következik, hogy **olyan törvények alkotásakor, amelyek a szomszéd országokban élő, nemzeti kisebbséghez tartozókat, azok jogait, státusát érintik, a törvények előkészítésekor a kormányoknak tájékoztatniuk kell annak az országnak a hatóságait, ahol e kisebbségi közösségek élnek, meg kell ismerniük a másik ország kormányának és parlamentjének álláspontját, s törekedniük kell annak figyelembe vételére.** Ennél szűkebben a „párbeszéd” kifejezés aligha értelmezhető, az egyoldalú közlés semmiképpen sem a párbeszéd megvalósulása.

Az Áptm. esetében a **benyújtás, tárgyalás és elfogadás módja ezt eleve lehetetlenné tette.** Az Országgyűlés az Áptm.-t öt országgyűlési képviselő indítványára fogadta el (akik között ott volt az Országgyűlésben többséget szerzett, frakciószövetséget alkotó két képviselőcsoport mögött álló két párt elnöke és további három képviselő, de valamennyien egyszerű képviselői minőségükben). A törvényjavaslat vitáját az Országgyűlés az új kormány megalakulását megelőzően folytatta le, és fogadta el az Áptm.-t.

Az Alkotmány 25. § (1) bekezdése minden képviselő számára lehetővé teszi, hogy törvényjavaslatot nyújtson be. Az Országgyűlés két évtizedes gyakorlata során a törvények túlnyomó többsége mégis a kormány előterjesztése alapján történik. Ennek oka, hogy a törvényalkotás szakszerű előkészítésére és a szükséges – a jogalkotási törvényben és más törvényekben előírt, valamint a szabadon választott országgyűlések két évtizedes gyakorlatában kialakult jogszokások szerinti – egyeztetésekre csak a kormánynak van lehetősége. Az Országgyűlés két évtizedes gyakorlata szerint az országgyűlési képviselők választását követően megalakult új Országgyűlésben a kormány megalakulásához szükséges első törvényt – a minisztériumok felsorolásáról szóló törvényt – szükségképpen képviselői előterjesztésben tárgyalja az Országgyűlés. Az azonban, **hogy nagy horderejű, fontos életviszonyokat szabályozó törvényeket képviselői önálló indítványok alapján tárgyal és fogad el az Országgyűlés,** miként az a jelenlegi Országgyűlés megalakulását követően történik, **általában is felveti a jogszerűség kérdését.** E törvényjavaslatok tárgyalása során ugyanis sérültek a jogalkotási törvény szabályai. Nem lehetett betartani a jogalkotásról szóló, 1987. évi XI. törvény 20. §-ában foglalt szabályt, miszerint „A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.” A jogalkotási törvény 38. §-a foglalkozik azzal az esettel, amikor „az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő törvényt kezdeményez”, és a (3) bekezdés szerint „A törvényjavaslat tervezetének a véleményezésre bocsátásáról és – az Országgyűlés döntése alapján – a társadalmi vita megszervezéséről a Kormány gondoskodik.” Tehát a kormánynak képviselői önálló indítványok parlamenti tárgyalása esetén is megvan a jogalkotási feladata. Ezt a feladatot a kormány megalakulása előtt benyújtott, megtárgyalt és elfogadott törvényjavaslatok esetében senki sem láthatta el. Az **Országgyűlés Házaszálya** 101. § (3) bekezdése képviselői önálló indítvány esetén előírja, hogy az általános vitában **az előterjesztő után a kormány képviselőjének kell szót**

adni. Ekkor a kormány képviselője az Országgyűlés gyakorlata szerint nyilatkozik arról, hogy támogatja-e a kormány az előterjesztést. Ezt a rendelkezést éppen azért tartalmazza a Házsabály, mert a kormánynak akkor is van felelőssége a törvényalkotásért, ha nem maga az előterjesztő: állásfoglalásával orientálja a képviselőket arról, hogy összhangban van-e a törvényjavaslat a kormány programjával és más, hatályos törvényekkel. A jelenlegi Országgyűlés működésének első heteiben, többek között az itt tárgyalt törvényjavaslat tárgyalása során ezt a fontos szabályt nem lehetett betartani, minthogy új kormány még nem volt, a még hivatalban levő ügyvivő kormány pedig nem az új parlamenti többségnek volt felelős, esetleges álláspontja nem orientálhatta az új Országgyűlésben ülő képviselőket. Emiatt az ülésvezető elnök nem is adott szót az általános vitában kormány képviselőjének.

Ennél is többről van szó azonban az Áptm. benyújtásával, országgyűlési tárgyalásával és elfogadásával kapcsolatban. Ez esetben ugyanis **a képviselői önálló indítvány alapján történő tárgyalás nem tette lehetővé az egyeztetéseket azon érintett más államoknak a törvényhozásával illetve kormányaival, amelyekkel ilyen tárgyú törvény esetében ezt az egyeztetést az érvényes alapszerződés írja elő.** A leendő külügyminiszter magánszemélyként találkozott néhány érintett ország külügyminiszterével, ami azonban nem pótolja a hivatalban levő kormányok közötti hivatalos tárgyalást. A szlovák külügyminiszterrel magánszemélyként folytatott egyeztetésen egyértelművé vált, hogy Szlovákia ellenzi a magyar állampolgárság megadását a magyar nemzetiségű szlovák állampolgároknak.

Amikor Robert Fico szlovák miniszterelnök az állampolgársági törvény módosításával kapcsolatban találkozót kezdeményezett az akkor még csak kijelölt magyar miniszterelnökkel, ő ezt az MTI május 19-i jelentése szerint elutasította. „Orbán Viktor leendő kormányfő szerint amíg Magyarországon nem áll fel az új kormány, és Szlovákiában nem zajlanak le a választások (ezek június 12-ére vannak kiírva), és nem áll fel ott is az új kormány, addig ’semmifajta üzenetnek a sajtón keresztül nincsen semmi értelme’.” Ebből arra lehet következtetni, hogy a törvényjavaslatnak képviselői önálló indítványként történő benyújtása, tárgyalása és elfogadása többek között **azzal a céllal is történt, hogy a nemzetközi szerződésben előírt egyeztetést elkerüljék.** Ez pedig azt jelenti, hogy a törvény megalkotásakor eljárási alkotmányellenesség állt fenn.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az előadottak alapján állapítsa meg az Áptm. alkotmányellenességét, és semmisítse meg azt.

Budapest, 2010. július 20.

Bauer Tamás

Az indítvány státusa:

Elküldve: 2010. július 20-án

Ab-iktatószám: 1177/B/2010

Az Ab döntése: 2010. november 8. – Elutasítva