BODNÁR LÁSZLÓ

Az ún. státusztörvény és a nemzetközi jog

Aligha kísérte nagyobb bel- és külpolitikai vita az Országgyűlés által elfogadott törvényeink közül egyiket sem, mint az egyébként több mint 90 %-os többséggel elfogadott ún. státusztörvényt, azaz *„A szomszédos államokban élő magyarokról"* szóló 2001. évi LXII. törvényt.[1] Miután a törvényt az Országgyűlés ilyen – több mint meggyőző – többséggel fogadta el, így egyfajta pártpolitikai konszenzus kétséget kizáróan fennállt abban a tekintetben, hogy a törvény elfogadása az Alkotmány 6. § (3) bek-e értelmében fogant, s alkotmányos alapelv gyakorlati megvalósítását szolgálja.[2]

Ugyanakkor a törvény elfogadását s kihirdetését követően – a törvény hatályba lépésének közeledtével – a szomszédos országok egy részéből, elsősorban Romániából, majd Szlovákiából is egyre élénkebb ellenvélemények, ellenérzések fogalmazódtak meg, vitatva a törvény jogszerűségét. A jogszerűség vitatása – politikai megfontolásokon túl – elsősorban nemzetközi jogi alapon jelentkezett, kétségbe vonva ugyanis a törvény *extraterritoriális* jellegének (nemzetközi) jogszerűségét, avagy más szóval, az érintett államok szerint a törvény sérti a szomszédos országok szuverenitását.[3] A hektikus politikai vität igazából a román, majd ezt követően a szlovák kormány részéről megnyilvánuló kifogások váltották ki, azaz, azon két szomszédos ország részéről merültek föl komoly kifogások a magyar törvény nemzetközi jogi konformitása kérdésében, amely két államban él a szomszédos államokban élő magyar nemzetiségűek döntő többsége. A polémiát különösen felerősítette az *Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága* (Velencei Bizottság) jelentése. A Velencei Bizottság Nastase román kormányfő 2001. június 21-én eljuttatott kérésére, illetve a Magyar Köztársaság külügyminisztere megkeresése alapján értékelte a státusztörvénnyel kapcsolatos nemzetközi jogi természetű problémákat. A román megkeresés arra irányult, hogy a Velencei Bizottság vizsgálja meg „a szomszédos országokban élő magyarokról szóló törvénynek az európai normákkal, valamint korunk nemzetközi jogi normáival és elveivel való összeegyeztet-

---

[1] A törvényt az Országgyűlés a 2001. június 19-i ülésnapján fogadta el. Kihirdetve: Magyar Közlöny 77. sz. (2001. július 7.)

[2] Az Alkotmány 6. § (3) bek. szövege: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását."

[3] Ilyen értelemben nyilatkozott például Jaroslav Chlebo, aki kijelentette, hogy Szlovákia ragaszkodik ahhoz, „... hogy a magyar fél írásban rögzítse: a kedvezménytörvénynek nincs területen kívüli hatálya, nem avatkozik be országunk személyi és területi joghatóságába" (Népszabadság 2002. március 8.), ezzel tulajdonképpen megerősítette a szlovák parlament 2002. február 6-i állásfoglalását a Magyar státusztörvényről. Vö. Népszabadság 2002. február 7. – A későbbiekben Ukrajna is hasonló aggályokkal jelentkezett, ld. „Aggályaink vannak". Népszabadság 2002. május 8. (az ukrán nagykövet nyilatkozata)

hetőségét".[4] A magyar felkérés pedig arra irányult, hogy a Bizottság „végezze el a nemzeti kisebbségekhez tartozó és az állampolgárság szerinti állam határain kívül élő személyek számára biztosított kedvezményes elbánásra vonatkozó európai jogalkotás legutóbbi tendenciáinak összehasonlító elemzését."[5] A Velencei Bizottság 2001. július 6–7. között megtartott plenáris ülésén úgy határozott, hogy az Európa Tanács egyes tagállamainak jogalkotása és joggyakorlata alapján vizsgálja meg a felek kérelmében foglaltakat annak megállapítása céljából, hogy a vizsgálat tárgyát képező kedvezményes elbánás hogyan viszonyul az Európa Tanács normáihoz és a nemzetközi jog elveihez. A Velencei Bizottság 2001. október 19–20-án megtartott plenáris ülésén elfogadta az e célból létrehozott munkacsoport jelentését. A jelentés kézhezvételét követően mind a magyar, mind a román kormány saját meggyőző igazát olvasta ki a Velencei Bizottság helyzetelemzéséből, különösen pedig a Bizottság következtetéseiből. Erre tekintettel már most, előzetes kommentár és jogi elemzés nélkül idézem a Bizottság által nevesített nemzetközi jogi (alap)elvek alapján elkészült jelentésének konklúzióit:

„Az állam kibocsáthat idegen állampolgárokra vonatkozó jogi aktusokat amennyiben ezek hatása határain belül érvényesül.

Amikor e jogi aktusok célja, hogy hatásukat idegen állampolgárokra nézve külföldön fejtsék ki, azokon a területeken, amelyek nincsenek lefedve az anyaországnak az érintett állampolgárság szerinti államok egyetértésének véleményezését megengedő szerződésekkel vagy nemzetközi szokásokkal, az ilyen egyetértést bármely intézkedés végrehajtása előtt ki kell kérni.

Az állam nem ruházhat kvázi hivatalos feladatokat egy más államban bejegyzett nem kormányzati egyesületre. Bármilyen igazolás az állampolgárság szerinti államban *(in situ)* csak a konzuli hatóságok közbejöttével szerezhető meg, ez utóbbiak általánosan elfogadott rendeltetését is figyelembe véve. Előnyös, ha a vonatkozó törvények és rendeletek pontos kritériumok felsorolásával határozzák meg alkalmazási körüket. Az egyesületek tájékoztatással szolgálhatnak e kritériumok tekintetében, az azokat alátámasztó hivatalos dokumentumok hiánya esetén.

A kisebbségeknek nyújtott kedvezményes bánásmódot szabályozó egyoldalú intézkedések, a lakóhely szerinti állam azokba történő kifejezett beleegyezése, vagy azok hallgatólagos, de egyértelmű elfogadása nélkül nem érinthetnek olyan területeket, amelyeket kétoldalú szerződések már nyilvánvalóan szabályoznak. A kétoldalú szerződések végrehajtását, vagy értelmezését érintő viták esetén a rendelkezésre álló valamennyi vitarendezési eljárást jóhiszeműen igénybe kell venni, és egyoldalú intézkedések csak annyiban hozhatók az anyaország részéről, amennyiben ezek azeljárások nem bizonyultak eredményesnek.

Az anyaország által kibocsátott közigazgatási okmány csak tulajdonosának a vonatkozó törvények és rendeletek alapján járó kedvezményekre történő jogosultságát igazolhatja.

A kisebbségekhez tartozó személyeknek az oktatás és kultúra területén az anyaország annyiban biztosíthat kedvezményes bánásmódot, amennyiben ez a kulturális kapcsolatok erősítésének legitim célját követi és e célhoz mérten arányos.

---

[4] Forrás: internet: www.htmh.hu/archivum/velence.htm.

[5] Uo.

Az oktatáson és kultúrán kívüli területeken kedvezményes bánásmód csak kivételes esetekben adható, amennyiben ez legitim célt követ és a célhoz mérten arányos."[6]

Miután mindkét kormány meg volt győződve saját igazáról, mintegy ellentételezve a megelőző kb. fél esztendő érdemi tárgyalásainak – a Velencei Bizottság által is kifogásolt – hiányát, szinte váratlanul, rövid előkészítést követően 2001. december 22-én Budapesten hirtelen gyorsasággal sor került az „Orbán–Nastase paktum"-ként aposztrofált megállapodás aláírására.[7]

A politikai viták kereszttüzébe a magyar igazolványok kiadásával kapcsolatos hatásköri (extraterritoriális) kérdések, illetve – az Orbán-Nastase megállapodás eredményeként jelentkező – a román állampolgárok magyarországi munkavállalásával kapcsolatos kérdések kerültek.[8] Természetesen nagyon sok vitatható és egyben vitatott rendelkezés található a magyar törvényben, de jelen tanulmánynak nem az a célja, hogy konkrét részkérdésekkel foglalkozzon, hanem annak vizsgálata, hogy a pozitív nemzetközi jog hatályos szabályai, valamint a magyar alkotmánynak a nemzetközi kötelezettségekkel kapcsolatos rendelkezései hogyan viszonyulnak az ún. státusztörvényhez, illetve a magyar-román kétoldalú megállapodáshoz.

Az említett vita (az akkori és mostani) kormány és ellenzéke között a nemzetközi jogot érintő három fő kérdéskörben foglalható össze.

a) Kötelezi-e Magyarországot (a magyar kormányt) a magyar–román kétoldalú megállapodás, és ha igen, mire?
b) Mennyiben adekvát a kétoldalú megállapodás a 2001. január 1-jén hatályba lépett magyar törvénnyel? Módosította-e a kétoldalú megállapodás a magyar törvényt?
c) Sérti-e a magyar törvény Románia és a többi szomszédos állam szuverenitását, azaz tartalmát tekintve kiterjeszti-e a törvény hatályát más állam területére?

1. Kötelezi-e Magyarországot (a magyar kormányt) a magyar–román kétoldalú megállapodás, és ha igen, mire?

A politikai polémia során az Orbán-kormány tagjai/képviselői gyakran hivatkoztak arra, hogy a magyar–román kétoldalú megállapodás csupán egy *szándéknyilatkozat*, azaz nemzetközi szerződésnek nem tekinthető, így az a magyar államra/kormányra nézve nemzetközi jogi értelemben semmilyen kötelezettséget nem ró.[9] A nemzetközi jog tudományában ezt az álláspontot képviseli *Nagy Boldizsár*, aki úgy véli, hogy jogi értelemben sem a Velencei Bizottság állásfoglalása, sem a magyar–román egyetértési nyi-

---

[6] Uo.

[7] Az „Orbán–Nastase paktum"-ként aposztrofált magyar–román kétoldalú megállapodás hiteles angol elnevezése: „Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the Government of Romania concerning the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries and issues of bilateral co-operation" A memorandum nemhivatalos magyarnyelvű fordításának címe: „A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata" (forrás: www.htmh.hu/dokumentumok/egynyil.htm)

[8] A 3. lábjegyzetben hivatkozott nyilatkozatok mellett hasonló aggályokat fejtett ki az EBESZ nemzetiségi főbiztosa ROLF EKEUS is. Vö. Népszabadság 2002. január 26., és az Európa Tanács részére készített ún. Jürgens-jelentés is.

[9] Maga a magyar külügyminiszter is szándéknyilatkozatnak nevezte az Orban-Nastaze megállapodást az Országos Munkaügyi Tanács 2002. január elején megtartott rendkívüli ülésén. Ld. HVG 2002. január 12., 88. p.

latkozat nem kötelezi a Magyar Köztársaságot.[10] Ezzel szemben *Dunay Pál*, aki a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének nemzetközi jogi alapelvére helyezi a hangsúlyt, kiemeli, hogy „Ha (ti. a kormány – B. L.) megígérte, hogy rövidebb-hosszabb időre jöhetnek román ajkú románok munkát vállalni, akkor nem mondhat olyat, ami ezt kétségessé teszi, hiszen jóhiszeműen tárgyalt, s vállalta a kötelezettséget."[11]

Álláspontom szerint azonban a magyar–román „egyetértési nyilatkozat" szerződési jellege, s így annak normatív tartalma a nemzetközi jog pozitív szabályai alapján aligha vitatható. A(z) (államok közötti) nemzetközi szerződések jogát kodifikáló 1969. évi Bécsi Egyezmény 2. cikke értelmében ugyanis – az Egyezmény hatálya alá tartozó – „»*szerződés*« államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent tekintet nélkül arra, hogy egyetlen kettő vagy több egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt, és függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől".[12] Megemlítem, hogy a szerződések jogának kodifikációját megelőzően már kialakult szokásjogi szabályok is a nemzetközi szerződés fogalmát így határozták meg, s a nemzetközi jog tudománya is ezzel a kategóriával operált. Miután Magyarország is részese a Bécsi Egyezménynek, nem csupán nem vonható kétségbe a magyar-román kétoldalú megállapodás nemzetközi szerződés jellege, hanem – megítélésem szerint – azt egyértelműen nemzetközi szerződésnek kell tekinteni függetlenül annak elnevezésétől. A szerződéskötésnél eljáró személyek (a két kormányfő) mind a Bécsi Egyezmény értelmében, mind pedig az alkotmányos szabályozás alapján külön meghatalmazás nélkül is jogosultak szerződéskötésre.[13]

A megállapodás formája és a szerződéskötésnél eljárt személyek nemzetközi jognak és alkotmányjognak való megfelelése mellett a megállapodás tartalma is adekvát a nemzetközi jog tudományában kimunkált definícióval, miszerint *a nemzetközi szerződés* (az erre jogosult) *jogalanyok közötti kifejezett akaratmegegyezés, amely nemzetközi jogok és kötelezettségek létrehozására, módosítására, avagy megszüntetésére irányul.*[14] A nemzetközi jog szociológiai megközelítésű tudományban pedig a nemzetközi jog szabálya (a nemzetközi szerződés) mint *az államok közös döntése* jelenik meg.[15] A magyar-román kétoldalú megállapodás kétség kívül kielégít minden olyan formai és tartalmi

---

[10] NAGY BOLDIZSÁR: A szándék-buborék. *Élet és Irodalom*, 2002. január 25.

[11] DUNAI PÁL: Státustörvényzűr. *Heti Világgazdaság*, 2002. január 12., 40. p.

[12] . Az Egyezmény magyarországi kihirdetésére az 1987. évi 12. tvr-rel került sor. A tvr., mint hivatalos magyar fordítás azonban hibás. A tvr. szövegében szereplő „... függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől" helyett helyesen a „függetlenül a megállapodás elnevezésétől" fordítás lenne megfelelő. A magyar nyelvre fordított Malcolm N. Shaw-féle nemzetközi jogi tankönyv helyesen tartalmazza a fordítást. (Vö. MALCOLM N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 558. p.) A Bécsi Egyezmény hiteles angol nyelvű szövege a következő: „»treaty« means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;"

[13] A szerződések jogát kodifikáló 1969. évi Bécsi Egyezmény 7. cikk 2/a. pontja értelmében „Funkciójuknál fogva és anélkül, hogy meghatalmazást mutatnának fel, a következők tekintendők államuk képviselőjének: a) államfők, kormányfők és külügyminiszterek, minden olyan cselekmény véghezvitele céljából, amely szerződés kötésére vonatkozik; ..." (1987. évi 12. tvr. fordításában). A Magyar Köztársaság Alkotmányának 35. § (1) bek. j) pontja értelmében a Kormány „közreműködik a külpolitika meghatározásában; a Magyar Köztársaság Kormánya nevében nemzetközi szerződéseket köt".

[14] Ilyen értelemben l. NAGYKÁROLY: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999., 344. p.

[15] VALKI LÁSZLÓ: A *nemzetközi jog társadalmi természete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989.

követelményt, amelyek a tételes nemzetközi jog, illetve a jogtudományi dogmatika beleért a szerződés fogalmába.

Az előzőekben kifejtettek értelmében tehát az ún. Orbán-Nastase megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül. Egybevetve a törvény, illetve a megállapodás tartalmát, szembetűnő eltérések fedezhetők fel (így pl. a munkavállalás, az igazolványok kiadása és igazolványra jogosultság meghatározása, törvény felülvizsgálata stb.).

Miután a kétoldalú megállapodást követően, azzal többé-kevésbé adekvát módon több magyar jogszabály rendelkezésének módosítására került sor, úgymond a törvény végrehajtási rendelkezéseiként, aligha kétséges, hogy a magyar kormány kötelezettségének tekintette az általa „szándéknyilatkozatnak" minősített megállapodás magyar jogszabályokba való beépítését, azaz a magyar jogrendnek „a vállalt nemzetközi kötelezettséggel való összhangjának biztosítását". E jogszabály-módosítások azonban nem terjednek ki alapvető fontosságú kérdésekre, s pl. a munkavállalásra vonatkozó hatályos magyar jogszabályok egyáltalán nincsenek összhangban a kétoldalú megállapodásban szereplő rendelkezésekkel.[16]

Fokozza a problémát, hogy a kétoldalú megállapodás hiteles szövege csak angol nyelven készült, s hivatalosan ez sem hozzáférhető, mivel a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában (Magyar Közlöny) sem kihirdetésre, sem közzétételre nem került, s a megállapodás magyar fordítása is csak a HTM internetes honlapján lelhető fel.[17] A jogalkalmazó (akár közigazgatási, akár bírói) számára így – a magyar alkotmányos szabályozás értelmében – az abban meghatározott jogok/kötelezettségek semmiféle jogforrási értékkel nem bírnak. A státusztörvény és a kétoldalú magyar-román nemzetközi megállapodás közötti szembetűnő kollízió kiélezett módon, mintegy a problémakör „állatorvosi lova"-ként hozta felszínre, a nemzetközi jog és a (magyar) belső jog viszonyának hiányos, semmitmondó és túl általános alkotmányos szabályozásából eredő jogalkotási/jogalkalmazási problémákat. A magyar Alkotmány 7. § (1) bek-ének éles kritikája szinte kezdettől fogva nyomon követhető a nemzetközi jog magyar tudományában,[18] így e problémakör részleteire nem kívánok részletesen kitérni, s a probléma verifikálódik az Alkotmánybíróság 10 éves gyakorlatában is.[19] Az Alkotmány hivatkozott rendelkezésének problémáit és helyes értelmezését részletesen és kimerítő alapossággal az Alkotmánybíróság csak 1998-ban fejtette ki.[20] Rövid összefoglalás gyanánt azonban ehelyütt is le kell szögezni, hogy

a) az Alkotmány 7. § (1) bek.-e a dualista/transzformációs doktrinát, illetve jogtechnikát definiálja, miszerint a nemzetközi jog valamely szabálya vagy bármely más

[16] A problémával részletesen foglalkozik MOLNÁR PATRÍCIA: Kedvezménytörvény-fordulatok Munka hadának a lépése. In. *HVG* 2002. január 12., 87–89. p.

[17] L. a www.htmh.hu/dokumentumok/egynyil.htm.

[18] Az Alkotmánybíróság fennállásának tízéves jubileuma alkalmából rendezett tudományos konferencián is hivatkoztak a nemzetközi jog hazai tudománya részéről az Alkotmány 7. §. (1) bek. tekintetében – különösen a Bodnár László, Bragyova András és Vörös Imre munkáiban – megnyilvánult kritikákra. Ld. NÉMETH JÁNOS: Az Alkotmánybíróság további működését befolyásoló körülmények. In. *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, Alkotmánybíróság, Bp.,2000., 55. p.

[19] Lásd különösen az Alkotmánybíróság 53/1993. (X.13.) és 36/1996. (IX. 4.) AB.sz. határozatait.

[20] Vö. 30/1998. AB. sz. határozat.

a nemzetközi jogból eredő kötelezettség (pl. az ENSZ BT határozata)[21] nem része a magyar jogrendszernek, a jogalkalmazó számára csak a transzformált (azaz magyar jogszabállyá átalakított) nemzetközi kötelezettség jelenik meg jogforrásként;[22]

b) nem definiálható, hogy mit is kell érteni az alatt, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere ... biztosítja ... a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ez – a dualista/transzformációs praxis esetén kizárólag a nemzetközi kötelezettségek (különösen a nemzetközi szerződések) kihirdetésével valósulhat meg;[23]

c) amennyiben mégis sor kerül a nemzetközi szerződés/kötelezettség (esetünkben a magyar–román megállapodás) kihirdetésére, még mindig megoldatlan a jogforrási hierarchia kérdése, s ezzel együtt a hagyományos *lex posterior*, *lex specialis* szabályok alkalmazásának kérdése.

Ugyanakkor a 1969. évi Bécsi Egyezmény 26. és 27. cikke félre nem érthető konkrétsággal határozza meg, hogy „Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniok." (26. cikk); „Egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni." (27. cikk).

A pozitív nemzetközi jog hatályos szabályai szerint – s végső soron a magyar Alkotmány értelmében is – a magyar-román kétoldalú megállapodásban foglaltak jóhiszemű teljesítése feltételezi, hogy a magyar fél a kétoldalú megállapodásban foglalt rendelkezések alapján járjon el, s ennek megfelelően helyezze hatályon kívül a 2001. évi LXII. törvényt, avagy a többi szomszédos állammal kötött ugyancsak kétoldalú megállapodások alapján módosítsa azt, esetleg alkosson új törvényt.

Álláspontom szerint jelen pillanatban az lenne a jognak is megfelelő, minden tekintetben korrekt, a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését garantáló megoldás, ha az Országgyűlés felfüggesztené a törvény hatályát, s annak függvényében, hogy a szomszédos államokkal kötött kétoldalú megállapodásokból milyen (magyar) belső jogi kötelezettségek hárulnak Magyarországra, vagy módosítaná a törvényt, vagy – szükség esetén – teljesen új törvényt alkotna.

2. Mennyiben adekvát a kétoldalú megállapodás a 2001. január 1-jén hatályba lépett magyar törvénnyel? Módosította-e a kétoldalú megállapodás a magyar törvényt?

E problémakörben a teljesség igénye és minden jogon kívüli kommentár nélkül a magyar-román megállapodás[24] és a státusztörvény főbb rendelkezéseit kívánom ütköz-

---

[21] Lásd erről részletesen KOVÁCS PÉTER: Nemzetközi szervezetek szankciós típusú határozatai magyarországi érvényesíthetőségének alkotmányjogi gyakorlata és problémái. In. *EU-csatlakozás és alkotmányozás*, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének kiadványai I., Szeged, 2001. (szerk.: Bodnár László), 133–162. p.

[22] A jogalkotásról szóló 1987. XI. tv. sem említi a nemzetközi szerződéseket, vagy más nemzetközi kötelezettségvállalásokat, mint jogszabályokat.

[23] Ilyen értelemben ld. BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog I.* Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998., 86. p.

[24] Lásd a 7. sz. lábjegyzetet.

tetni. Az én olvasatomban ugyanis *prima vista* nyilvánvaló a törvény és a megállapodás közötti eltérés.

2.1. Munkavállalás területén

Megállapodás: „Minden román állampolgár, származására való tekintet nélkül, a Magyar Köztársaság területén érvényes munkavállalási engedély alapján ugyanazokat a munkavállalási feltételeket és elbánást élvezi. A munkavállalási engedélyek a Magyarországon tartózkodó idegen állampolgárok munkavégzési engedélyeztetéséről hozott általános rendelkezések szerint kerülnek kibocsátásra." (I./2.)
Törvény: „Az e törvény hatálya alá tartozó (ti. a „Magyar igazolvány"-nyal, illetve a „Magyar hozzátartozói igazolvány"-nyal rendelkező – B.L.) személy a Magyar Köztársaság területén engedély alapján foglalkoztatható. Az engedélyezési eljárás során a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére vonatkozó általános szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az engedély naptári évenként összesen három hónap időtartamra a munkaerő-piaci helyzet vizsgálata nélkül adható ki." (15. §)

2.2. Igazolványra jogosultság

Megállapodás: „A nem magyar identitású román állampolgárok nem kapnak igazolványt, és nem lesznek jogosultak olyan előnyökre, amelyeket a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény biztosít." (I./3.)
Törvény: „E törvény hatálya ... kiterjed az (1) bekezdésben meghatározott személy együttélő házastársára és a közös háztartásukban nevelt kiskorú gyermekre, ha egyébként nem magyar nemzetiségűek." (1. § (2) bek.)

2.3. Igazolványok kiadása; ajánlószervezetek

Megállapodás: „A magyar ajánlószervezetek vagy egyéb szervezetek Románia területén nem adnak ki olyan ajánlást, amely az etnikai eredetre vagy egyéb feltételre vonatkozik. Ezek a szervek illetve egyéb szervezetek Románia területén csak – egyéb hivatalosan igazoló iratok híján – jogilag nem kötelező erejű információt szolgáltathatnak." (I./5.)
Törvény: „Az elbíráló hatóság a „Magyar igazolvány"-t akkor állítja ki, ha a kérelmező személy olyan ajánlással rendelkezik, amelyet a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek képviseletében az adott államban eljáró, a Magyar Köztársaság Kormánya által ajánló szervezetként elfogadott szervezet állított ki, ..." [20. § (1) bek.]

2.4. Az igazolványban feltüntethető, illetve az igazolvány kiadásához szükséges adatok:
Megállapodás: „Az igazolvány csak a legszükségesebb személyes adatokat (vezetéknév, keresztnév, állampolgárság, lakóhely szerinti ország, stb.) és az előnyökre való jogosultságot tartalmazza, s nincs benne utalás a származásra vagy nemzeti identitásra." (I./7.)
Törvény: (az ajánló szervezetként elfogadott szervezet által kiállított ajánlás) „a) tanúsítja a kérelmező magyar nemzetiségét az általa (kiskorú kérelmező esetén törvényes képviselője által) tett nyilatkozata alapján; b) tanúsítja aláírásának hitelességét; valamint c) tartalmazza ca) az ügyfél kérelmét, arcképét és lakcímét, cb) az igazolványban feltüntetésre kerülő személyes adatokat (21. §), cc) az ajánló szervezet nevét, hivatalos bélyegző-lenyomatát, a nevében eljáró személy nevét és aláírását, cd) az ajánlás kiállításának helyét, idejét." [20. § (1) bek. a), b), c)].

2.5. Politikai szervezetek támogatása

Megállapodás: „A Magyar Köztársaság nem nyújt támogatást a romániai magyar politikai szervezeteknek, kivéve a román hatóságok előzetes értesítésével és hozzájárulásával." (I./10.)
Törvény: „A Magyar Köztársaság támogatja a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek céljait elősegítő – valamely szomszédos államban működő – szervezeteket." [18. § (1) bek.]

2.6. Időbeli hatály

Megállapodás: „A Felek közös tapasztalatainak alapján a Magyar Köztársaság kormánya hat hónappal a jelen Egyetértési Nyilatkozat aláírását követően kezdeményezi a Szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény felülvizsgálatát és szükséges módosításait. 2002. január 1-ig a Magyar Köztársaság hatóságai meghozzák a szükséges intézkedéseket a jelen egyezmény előírásainak megvalósítása érdekében, végrehajtási jogszabályok formájában, s a továbbiakban is figyelembe veszik a Kisebbségi Bizottság ajánlásait, ..." (I./11.)
Törvény: „Ez a törvény 2002. január 1-jén lép hatályba. A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása időpontjától e törvény rendelkezéseit a csatlakozási szerződéssel és az Európai Közösségek jogával összhangban kell alkalmazni." [27. § (1) és (2) bek.]

Az előbbiekben példaszerűen felsorolt rendelkezések a magyar törvény és a magyar-román kétoldalú megállapodás egymás közötti viszonyát tekintve – újólag is megerősítem – hogy szöges ellentétben állnak egymással. Így nem kerülhető el annak a felvetésnek a pozitív nemzetközi jog szerinti értékelése, hogy az Orbán–Nastase megállapodás módosította-e a magyar törvényt.[25]

E tekintetben a magyar kötelezettségvállalás mibenlétének megítélésében egyértelműnek tűnik mind a nemzetközi jogi, mind pedig a hatályos magyar jogi szabályozás. Ami az alkotmány jogi szabályozást illeti: a nemzetközi jognak nincs olyan tételes szabálya arra nézve, hogy az államok a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében a dualista/transzformációs, avagy a monista/adopciós doktrina/jogtechnika alapján szabályozzák és alkalmazzák-e a nemzetközi kötelezettségek államon belüli végrehajtását. Így – a nemzetközi jogi szabályozás hiányában – minden állam saját alkotmányos jogrendje határozza meg a nemzetközi jog (nemzetközi szerződés) és a belső jog viszonyának államon belüli helyzetét. A magyarországi dualista/transzformációs szabályozásból eredően a magyar-román kétoldalú megállapodás – transzformáció hiányában – nem része a magyar jogrendszernek.

A belső (alkotmány)jogi megközelítés mellett a nemzetközi jog szabályai sem igazdják azt a román álláspontot, miszerint a kétoldalú megállapodás *ipso facto* módosította a magyar státusztörvényt. [Más kérdés, hogy a Magyar Köztársaságnak nemzetközi jogi és alkotmányos kötelezettsége is keletkezett az Alkotmány 7. § (1) bek-e szerinti összhang biztosítására, és hogy az 1969. évi Bécsi Egyezmény 27. cikke szerinti felelőssége fennáll.]

---

[25] . Lásd erről a román külügyminiszter nyilatkozatait. Egyebek között a Népszabadság 2002. február 19. sz., 3. p.: „Kire vonatkozik a kvóta?"; és a Népszabadság 2002. március 8-i számában, mely szerint „A román-magyar egyetértési nyilatkozatnak köszönhetően Románia számára a Magyar kedvezménytörvény eredeti formájában megszűnt létezni."

Nemzetközi jogi megközelítésből: valamely állam belső (államon belüli) jogalkotásának nemzetközi jogi értelemben vett érvénytelensége kizárólag a nemzetközi jog imperatív szabályaival ellentétes belső jogi jogalkotás esetén lehetséges.[26] Esetünkben – legalábbis a magyar törvény és a kétoldalú megállapodás viszonyában – kétségtelenül kizárható valamely imperatív norma megsértése, így a magyar törvény nemzetközi jogilag is elfogadott értelemben még annak módosítása nélkül sem tekinthető érvénytelennek. Ugyanakkor nemzetközi jogi aspektusból is megalapozottan levezethető, hogy valamely jogszabály módosítása csakis a jogalkotó által lehetséges, azaz a magyar törvényt a magyar jogalkotó (az Országgyűlés) módosíthatja, nemzetközi szerződések esetén pedig a szerződést létrehozó két (vagy több) állam együttesen minősül jogalkotónak.[27] Következésképpen a magyar törvényt csak olyan nemzetközi szerződés módosíthatja, amelynek tartalma, a szerződő felek közös akarata kifejezetten valamelyik szerződő fél belső jogi szabályának módosítására irányul. Ennek megfelelően *de jure* értelemben fel sem vetődhet, hogy a magyar–román kétoldalú szerződés *ipso facto* módosította volna a magyar törvényt.

3. Sérti-e a magyar törvény Románia és a többi szomszédos állam szuverenitását, azaz tartalmát tekintve kiterjeszti-e hatályát más ország területére?

Már a fentiekből is kitűnhetett, hogy az itt megfogalmazott kérdés megválaszolása pozitív tartalmú lesz, azaz a státusztörvény más állam(ok) szuverenitása (területi felségjoga) kizárólagosságába ütköző rendelkezéseket tartalmaz, s így túllép a nemzetközi jog által védett, az államok által makacsul megkövetelt, a szuverenitásukból adódó kizárólagos jogosítványaik határain.

Az alcímben megfogalmazott kérdés megválaszolásánál tehát (a napjainkra már kétség kívül igen képlékennyé vált, és különösen az Európai Unióban új értelmet nyert) szuverenitás fogalmából kell kiindulnunk. A szuverenitás fogalmának/tartalmának „fellazulása" ellenére is annyi mindenképpen megállapítható, hogy az magába foglalja a területi felségjog gyakorlásának kizárólagosságát.[28] Esetünkben a konkrét kérdés abban áll, hogy a magyar törvény rendelkezései között fellelhetők e olyan jogok és/vagy kötelezettségek, amelyek – a szuverenitásból eredően – kizárólagosan a területi államot illetik meg. A státusztörvény rendelkezései között mind a román, mind a szlovák kormány kritikái szerint, de megítélésem szerint is léteznek ilyenek, mint pl. a magyar nemzetiséghez tartozás igazolásának megítélése, az ún. magyar igazolványok kiadására való jogosultság meghatározása, határon túli személyek, illetve intézmények – elsősorban anyagi természetű – támogatásának mibenléte, melyekkel kapcsolatosan a magyar törvény másik állam területén bejegyzett, ott működő társadalmi/civil/politikai szervezete-

[26] Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1984-ben – mint korábban példátlan határozatával – semmissé nyilvánította a Dél-afrikai Köztársaság Alkotmányát, mivel az a nemzetközi jog egyik imperatív normájával ellentétes szabályt tartalmazott, nevezetesen alkotmányos rangra emelte Dél-Afrikában az apartheidet.

[27] Ilyen értelemben lásd NAGYKÁROLY: i. m. 8. p.

[28] A szuverenitás mai értelmezésével kapcsolatos problémákról részletesen lásd NAGY BOLDIZSÁR: Az abszolútum vágyáról és a tűnékeny szuverenitásról. In. *A szuverenitás káprázata*. Korridor kötetek, Budapest, 1996., 227–261. p.

ket *de facto* hatósági jogkörökkel ruház fel, amelyre – amint erre a Velencei Bizottság is rámutatott – a területi állam hozzájárulása nélkül nem rendelkezhet kompetenciával.[29]

A joghatóság ilyen jellegű (extraterritoriális) kiterjesztése nem csupán a szuverenitás (területi felségjog) egy konkrét állam általi sérelmét jelent(het)i, hanem ennek a nemzetközi jogi / nemzetközi jogalkotási aspektusával sem egyeztethető össze. Azzal ti., hogy *harmadik állam területére vonatkozó rendelkezéseket érvényesen* – e harmadik állam tekintetében – *nemzetközi szerződés sem tartalmazhat.* A nemzetközi jognak ez a szabálya (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) a nemzetközi szokásjog régóta kialakult és elismert normája.[30] Ebből az általánosan elismert normából is levezethető a területen kívüli hatály tilalma, hiszen ha két vagy több állam együttesen sem jogosult harmadik államra nézve – annak hozzájárulása nélkül – sem jogokat, sem kötelezettségeket előírni, akkor egyetlen állam (belső jogi jogalkotással, azaz egyoldalú aktussal) pláne nem lehet jogosult erre.

Ezek az aggályok tükröződnek a Velencei Bizottság jelentésében is, mely szakértői jelentés visszafogott formában és tartalommal, de félre nem érthető módon megfogalmazza azokat a problematikus elemeket, amelyek a magyar törvény nemzetközi (jogi) konformitását kérdőjelezik meg.[31]

*

Tömören összefoglalva a három problémakör vizsgálatának eredményeit, az alábbi konklúziók állapíthatók meg.

a) A magyar törvény valóban tartalmaz területen kívüli hatállyal bíró rendelkezéseket, ezek ellentétesek a nemzetközi joggal.
b) A magyar-román megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül, így az kötelezi a Magyar Köztársaságot.
c) A magyar törvény és a kétoldalú megállapodás rendelkezései közötti ellentéteket – a Magyar Köztársaság Alkotmánya szerint is – a magyar törvény módosításával (esetleg hatályon kívül helyezésével) kell kiküszöbölni.

---

[29] A Velencei Bizottság már hivatkozott jelentésében leszögezi: „Az állam kibocsáthat idegen állampolgárokra vonatkozó jogi aktusokat amennyiben ezek hatása határain belül érvényesül. Amikor e jogi aktusok célja, hogy hatásukat idegen állampolgárokra nézve külföldön fejtsék ki, azokon a területeken, amelyek nincsenek lefedve az anyaországnak az érintett állampolgárság szerinti államok egyetértésének vélelmezését megengedő szerződésekkel vagy nemzetközi szokásokkal, az ilyen egyetértést bármely intézkedés végrehajtása előtt ki kell kérni."

[30] Az Állandó Nemzetközi Bíróság a Gex-i és Felső-Szavoya-i szabad zónák ügyében a Franciaország és Svájc közötti jogvitában érvénytelennek nyilvánította a Versaillesi Békeszerződésnek a Gex-i és Felső-Szavoya-i szabad övezetek megszüntetésére vonatkozó rendelkezését, tekintve, hogy Svájc nem volt részrese a Békeszerződésnek.

[31] Lásd a Velencei Bizottság jelentésének konklúzióit.

LÁSZLÓ BODNÁR

THE ACT ON HUNGARIANS LIVING IN NEIGHBOURING COUNTRIES AND INTERNATIONAL LAW

(Summary)

Some provisions of the Act ą LXII of 2001 on Hungarians Living in Neighbouring Countries are regarded by the affected neighbouring States, especially by Romania and Slovakia, as having extraterritorial effect thus violating their sovereignty and international law. Several European organisations have also contributed to the legal dispute by expressing their opinion in this matter, including the detailed report of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) established by the Council of Europe..

The present study endeavours to evaluate – relying on positive international law and the provisions of the Constitution of Hungary - the legality of the above-mentioned municipal act and its relationship with the bilateral Memorandum of Understanding between the Governments of Hungary and Romania purporting to interpret and modify it.

After the thorough examination of the relevant problems the study reaches the following conclusions:

a) The Hungarian municipal act does in fact contain provisions of extraterritorial effect which are therefore contrary to international law.
b) The Hungarian-Romanian bilateral Memorandum of Understanding is in fact an international treaty therefore it binds the Republic of Hungary.
c) The inconsistencies between the Hungarian municipal act and the bilateral Memorandum of Understanding must be eliminated in compliance with the constitutional requirements by the modification (or perhaps even abrogation) of the municipal act.