

*Fábián György egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban

2010-ben 215 millió ember élt távol hazájától ideiglenesen vagy tartósan, más ország állampolgáraként, kettős esetleg többes állampolgárként. A külföldön élők választójogával foglalkozó szakirodalomban, a statisztikákban általában megkülönböztetés nélkül jelenik meg a külföldön élők szavazati jogának kérdésköre. Az International IDEA Handbook sorozat *Voting from Abroad* című kötetének adatai szerint 214 ország közül 115-ben van valamilyen intézkedés a külföldi szavazással kapcsolatban, ebből 92 érinti a parlamenti választásokat.¹ Közülük 27 esetben van valamilyen korlát, így 65 országban lehet a külföldön élő állampolgároknak minden korlátozás nélkül voksolni az országgyűlési választásokon. Ezen kívül még 9 országban van napirenden javaslat a külföldi voksolás bevezetésére, míg 90 országban nincs semmilyen lehetőség a külföldi szavazásra (közülük nyolcban nincs is közvetlen választás).² További pontosítás, megkülönböztetés azonban nincs, ami megnehezíti az eligazodást, az összehasonlító elemzést. (Például Magyarország is a korlátozás nélküli csoportban szerepel, holott a hatályos törvények szerint csak a választói névjegyzékbe felvett hazai lakóhellyel rendelkezőknek lehet választójoguk.) A választójogot illetően ugyanis a külföldön élők nem alkotnak egységes kategóriát. Nem azonos az ideiglenesen vagy tartósan külföldön tartózkodók, az országot átmenetileg vagy végleg elhagyók, a hazai lakóhellyel rendelkezők vagy nem rendelkezők helyzete. Rendkívül eltérők országonként is az anyaországtól való távollét körülményei, eltérő a távollévők, a diaszpórák helyzete, az anyaországgal való kapcsolat intenzitása. A nemzetközi összehasonlító adatokat tehát rendkívül óvatosan kell kezelni. A terminológia sem ad eligazítást, a használt fogalmak

¹ A parlamenti választás esetében nincs elkülönítve az alsó és felsőházi választás, az adatok mindkét házra vonatkoznak.

² *Voting from Abroad*. The International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007, 234-235.o. www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf

(external voting, voting from abroad, out of voting, diaspora voting, extraterritorial voting) sem teszik lehetővé a pontosabb elkülönítést. Bármelyik fogalmat használjuk, tartalmuk nagymértékben különbözik az egyes országok törvényei és gyakorlata szerint. A választójog szempontjából viszont világosan el kell különíteni az ideiglenesen, átmenetileg távollévőket és a külföldön életvitelszerűen, tartósan élőket, közöttük is azokat, akik végleg elhagyták eredeti hazájukat, azokat, akik rendelkeznek otthoni lakóhellyel, azokat, akik nem. Különleges csoportot alkotnak a kettős állampolgárok, akik szintén nem sorolhatóak be egységes kategóriába, mert többféle módon, különböző körülmények szerint kerültek ilyen státusba. Egyértelmű tehát, hogy ezek között a csoportok között, sőt azokon belül is lényeges különbség van az anyaországgal való viszony tekintetében, ami meghatározó szempont a választójog kérdésében. Az említett kézikönyv a lakóhely, az életvitelszerű tartózkodási hely kérdését, az anyaországban lakóhellyel nem rendelkezők választójogát tartja a leg súlyosabb problémának. A lakóhely szerint öt típust különít el:

- anyaországon kívül élők, akiknek nincs szándékuk visszatérni
- ideiglenesen távol lévők, akik vissza kívánnak térni
- meghatározott foglalkozásúak, akik más országokban teljesítenek szolgálatot
- speciális körülmények miatt külföldre kerültek (menekültek, migráns munkavállalók)
- nem állampolgárok, akiknek lakóhelyük szerint szavazati joguk van az adott országban, de átmenetileg távol vannak.³

A választójog szempontjából ezeket a kategóriákat még tovább lehet bontani aszerint, hogy vannak-e egyéb korlátok a jog gyakorlása előtt (a távollét időtartama, minimális lakóhellyel rendelkezési idő meghatározása stb.). A kettős állampolgárokat ez a tipológia nem különíti el, holott ez szükséges lenne, mivel választójoguk kérdése, annak gyakorlása egy másik országot is érint.

A választójognak a véglegesen külföldön élőkre, illetve a kettős állampolgárokra való kiterjesztése egy sor teoretikus, normatív és gyakorlati kérdést vet fel. A demokraciáelmélet általánosan elfogadott alapelve, hogy a demokrácia egyik alapvető kritériuma a választójog egyenlősége, minden állampolgárnak korlátozás nélkül, automatikusan jár minden állampolgársághoz fűződő jog, beleértve a választójogot is. A demokrácia Dahl által megfogalmazott kritériumai szerint: „a démosz a közösség minden felnőtt tagját magában

³ Uo. 93.o.

foglalja az átmenetileg ott tartózkodó és a mentálisan sérült személyek kivételével”.⁴ De Dahl tovább is megy: a közösség felnőtt tagjai azok, „akik alanyai a közösség kötelező kollektív döntéseinek”.⁵ A demokráciaelmélet alapján tehát nem lehet kizárni, hogy az állampolgári közösségként felfogott néphez tartozás magában foglal egy területi illetékességet is, azaz politikai közösséget (polity) is jelent. Az ily módon értelmezett népbe tehát azok tartozhatnak bele, akik a politikai hatalom által hozott döntések és politikák alanyai, a közösség kötelező kollektív döntései, a politika által érintett területen életvitelszerűen tartózkodnak, lakóhellyel rendelkeznek.⁶ Eszerint a demokráciaelmélet alapján elméletileg az is megalapozható, a demokrácia kritériumainak nem mond ellent, hogy akik nem tartoznak az ily módon felfogott politikai közösségbe, a területre vonatkozó döntések illetékességi körébe, nem élnek ott, azok ne is vegyenek részt választóként a politikai közösségre vonatkozó döntéshozatalban.

A választójognak a véglegesen külföldön élőkre való kiterjesztése ezért felveti azt a kérdést, hogy konzisztens-e a kiterjesztés a politikai közösség szempontjából. Kiterjeszti ugyanis az állampolgársággal azonosított politikai közösséget olyanokra, akik közvetlenül semmiképpen sem tekinthetők a politikai közösség, a politikai nemzet részének. Alapesetben a politikai közösség az állampolgárok közösségét jelenti, azokét, akikre a kötelező kollektív döntések vonatkoznak, és ezért a választáson keresztül bele is kell szólniuk a döntésekbe. Konzisztencia áll fenn tehát a politikai közösség és az állampolgárság között. Az állampolgárság kiterjesztése a területen, a politikai közösségen túlra ezt a konzisztenciát megszünteti. Ezzel a kiterjesztéssel az állampolgárság és a politikai közösséghez tartozás szétválik, az állampolgárság elválasztása a politikai közösségtől extraterritoriálissá teszi a politikai nemzetet, a politikai közösséget.⁷ Ez új helyzetet teremt az állampolgársághoz tartozó jogok és kötelezettségek vonatkozásában, melynek normatív és gyakorlati politikai, adminisztratív-technikai következményei egyaránt vannak. Új helyzetet teremt a választójog és állampolgárság kapcsolatában is. E viszonynak, a viszony megváltozásának elméletileg megalapozott, tudományos szempontú elemzése nélkülözhetetlen a gyakran előforduló, pártpolitikai célokat szolgáló leegyszerűsítő, sommás megállapítások elkerüléséhez.

⁴ Robert Dahl: *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, 1989, 89.

⁵ Uo. 90.o.

⁶ A kérdést részletesen lásd David Owen: *Prospects of Citizenship: Transpolitical Citizenship*. Draft for *Prospects Citizenship volume*. www.soton.academia.edu/David_Owen/Papers/145290/Transpolitical_Citizenship

⁷ A problémát érintő politikai nemzet és kulturális nemzet megkülönböztetése kérdésének részletes tárgyalása külön tanulmányt igényelne. Álláspontunk szerint a nemzethez és a politikai közösséghez tartozás két különböző dolog, nem feltétlenül fedi egymást. A választójog pedig politikai kategória, a politikai közösséghez tartozás, és nem a nemzethez tartozás velejárója. (Az angol nyelvben a citizenship és nationality megkülönböztetés is ezt jelzi, bár sokszor szinonimaként használják a két fogalmat).

Ahogy az a Velencei Bizottság 2011 júniusában elfogadott jelentése megállapítja: „a külföldön élő személyek választójoga rendkívül komplex probléma”. Ez egyrészt adódik abból, hogy kell-e egyáltalán garantálni az állampolgárok e különleges csoportjának a választójogot, másrészt abból, hogyan lehet biztosítani, hogy ezek a személyek élhessenek is választójogukkal. A Bizottság három kategóriáját különíti el a külföldön élőknek: akik a választás napján valamilyen okból külföldön tartózkodnak, akik egy meghatározott ideig ideiglenesen külföldön tartózkodnak, és akik hosszabb időre, akár véglegesen külföldön tartózkodnak, esetleg kettős állampolgársággal rendelkeznek.⁸ A Bizottság jelentésének két elemét kell kiemelni, egyrészt azt, hogy a választójog szempontjából különlegesnek minősíti ezt a kategóriát, vagyis nem tekinti automatikusnak állampolgárság és választójog kapcsolatát, másrészt azt, hogy nem tekinti egységesnek az állampolgárok e kategóriáját, hanem megkísérli azonosítani ezek különböző csoportjait. A jelentés összefoglalja a külföldön élők szavazati joga melletti és az ellene szóló érveket. A pozitív érvrendszer szerint az állampolgárság jogi elismerése a nemzethez tartozás elvén alapszik, ezért az összes állampolgárnak az adott országban elismert minden jogot élveznie kell. Így lehetővé válik, hogy ezek az állampolgárok továbbra is részt vehessenek az anyaország politikai életében, ne szakadjanak el szülőföldjüktől.⁹ A szavazati jog biztosítja az egyenlőséget a hazai és a kivándorolt állampolgárok között, erősíti a nemzethez tartozás érzését, függetlenül a földrajzi, gazdasági, politikai körülményektől.¹⁰ Ezek kétségtelenül súlyos, zömében elfogadható érvek. Ami elsősorban vitatható, az a politikai és kulturális nemzet elkülönítésének hiánya. Az érvrendszer másik problémája, hogy túlzottan egységesnek tekinti az állampolgároknak ezt a csoportját, miközben az érvek többsége főleg azokra vonatkozik, akik valamilyen okból elhagyták szülőföldjüket, és a szavazati jog egy eszköz lehet a kapcsolat fenntartására. Így nem meggyőző abból a szempontból, hogy a széles külföldön élő kategórián belüli eltérő típusú csoportok közül speciális helyzetűeket ne lehessen kizárni egyes állampolgári jogokból, vagy ne lehessen korlátozni az azokkal való élést.

A lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak a szavazati jog gyakorlásából történő kizárása melletti érveket az említett tanulmány az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései alapján foglalja össze. Eszerint a lakóhellyel nem rendelkezők feltehetően

⁸ Report on Out-of Country Voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. 3.o. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf)

⁹ Horvátországban, Olaszországban, Portugáliában, Romániában, Macedóniában, Franciaországban (csak a szenátusba) külön, a külföldön élők különleges érdekeit képviselő parlamenti tagokat választanak.

¹⁰ Report on Out-of Country Voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. 11.o. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf)

közvetlenül kevésbé érintettek az ország mindennapi problémái által, kevesebb ismeretük van róla, és ezért ritka és gyenge a kapcsolatuk szülőföldjükkel. Kivihetetlen és gyakran nem kívánatos (bizonyos esetekben lehetetlen is), hogy a képviselőjelöltek bemutassák eltérő választási programjaikat, és így biztosítani tudják a külföldön élők számára a szabad véleménynyilvánítást. A jelöltkiválasztást és a választási programok kialakítását csak a hazai lakóhellyel rendelkezők befolyásolják. Végül a leggyakrabban használatos érv: a kapcsolat hiánya választójog és a megválasztott politikai testületek döntéseinek a választójoggal rendelkezőkre való közvetlen hatása között.¹¹ Ezek az érvek szintén megalapozottnak, elfogadhatónak tűnnek, azaz az állampolgárok között az állampolgári jogok gyakorlása szempontjából jogelméletileg sem elképzelhetetlen a különbségtétel.

A külföldön élő állampolgárok választójogának kérdésében a nemzetközi jog és az európai jog sem irányadó, szabályozatlan, illetve ellentmondásos a kérdés elméletileg és a gyakorlatban is. A nemzetközi jog se nem bátorítja, se nem tiltja a megkülönböztetés nélküli választójog megadását a külföldön élő állampolgárok számára, a kérdés szabályozását a nemzetállamokra bízva. A kettős állampolgárok ügyének speciális jellege itt sem jelenik meg. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya sem tisztázza a hazájukon kívül élő, külhoni állampolgárok szavazati jogának ügyét. A 25. cikk megfogalmazása szerint minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések nélkül, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselői útján részt vegyen és szavazzon olyan választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését.¹² Ez a választójog egyenlőségének elvét írja elő. Az említett 2. cikk azt tartalmazza, hogy az államok kötelesek a területükön tartózkodó és joghatóságuk alá tartozó személyek számára megkülönböztetés (faj, szín, nem nyelv, vallás stb.) nélkül biztosítani a választójogot. Itt utalás történik a területi illetékességre, és nem szerepel a felsorolásban a lakóhely, mint ami szerint tilos diszkriminálni. Nem zárja ki tehát a lakóhely szerinti differenciálás lehetőségét. A 25. cikk még hozzáteszi az ésszerűtlen korlátozás megfogalmazást, ami implicite magában foglalja az ésszerű korlátozás lehetőségét. Tehát akkor már „csak” az eldöntendő, hogy a hazai lakóhely követelménye ésszerűtlen vagy ésszerű korlátozás-e. Az Egyezségokmány tehát nem dönti el a külföldön élő, lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazati jogának kérdését. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, amely az Egyezségokmány alkalmazásának felügyeletét ellátó testület, értelmezte az

¹¹ Uo.12. o.

¹² A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.
www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/203

ésszerűtlen korlátozás kérdését, és említést tesz a lakóhelyről is, mint korlátozó tényezőről a választójogot illetően: „ha a lakóhely követelménye a választói névjegyzékbe történő regisztrációra vonatkozik, lehet ésszerű.”¹³ Álláspontunk szerint tehát legalábbis nem egyértelmű, hogy a nemzetközi jog e fontos alapokmánya szerint különleges esetekben lehet-e vagy nem különbséget tenni az állampolgárok között a választójog kérdésében, akár megtagadással, akár korlátozott megadással.

A külföldön élő állampolgárok választójogát egyértelműen nem lehet levezetni más nemzetközi egyezményekből sem. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke nem foglalkozik külön ezzel a kérdéssel. Eszerint szabad választásokat kell tartani, „olyan feltételek mellett, melyek biztosítják az emberek véleményének szabad kifejeződését a törvényhozás megválasztásában.”¹⁴ Jakab András szerint ez közvetlenül ugyan nem, de az Emberi Jogok Európai Bizottsága gyakorlatából levezetve közvetve tartalmazza a választójog egyenlőségének követelményét. Az Egyezmény gyakorlati megvalósulása alapján megengedhető az is, „ha általában véve (hazai) lakóhelyhez kötik a választójog gyakorlását, vagyis nem kötelező a külföldön élő állampolgároknak azt megadni.”¹⁵ A Velencei Bizottság jelentése szintén úgy fogalmaz, hogy jogi kötelezettség nincs a külföldön szavazás lehetőségének megadására. Ahogy azt korábban megállapítottuk, a jelentés megkísérli megkülönböztetni az állandóan és az ideiglenesen külföldön tartózkodókat (ami legkönnyebben a lakóhely szerint lehetséges). Az ideiglenesen külföldön tartózkodók esetében a választójog egyenlőségének megsértését jelenti, ha szavazati jogot nem biztosítanak nekik. Ez azonban nem vonatkoztatható az állandóan külföldön élőkre és ezen belül a kettős állampolgárokra. A Velencei Bizottság az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatából, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének határozatából és javaslatából kiindulva fogalmazta meg a Választási Ügyek Helyes Gyakorlatának Kódexét. Ebben és a külföldi szavazásról készített jelentésében is úgy foglal állást, hogy a külföldön élőknek általában meg lehet adni a választójogot, de jogilag nem követelmény a megadása. A Kódex

¹³ Caroline Carter: The Right to Vote for Non-Resident Citizens: Considered through the Example of East Timor. Texas International Law Journal, Vol. 46. 658. o. Az Emberi Jogi Bizottság egy konkrét ügyben is ezt az elvet érvényesítette. (Ez a Gillot v. France ügy: francia állampolgárokat, akik Új Kaledóniában éltek, az 1998-as népszavazáson nem engedték szavazni, mert a tízéves tartózkodási időnek nem tettek eleget.) Egy konkrét, különös esetben tehát a tartózkodási hely miatti diszkriminációt nem ítélték el, mint az Egyezségokmány megszegését, ésszerűnek tekintették a tartózkodási hely szerinti megkülönböztetést.

¹⁴ Emberi Jogok Európai Egyezménye. www.lb.hu/egyezmény.html

¹⁵ Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest. Pázmány Law Working Papers, 2011/38. 3. o. <http://www.plwp.jak.ppke.hu>

ezzel kapcsolatban hozzáteszi: a választójog megvonását a választópolgárok bizonyos csoportjaitól alaposan meg kell indokolni.¹⁶

A nemzetközi jogból, az európai jogból, a Velencei Bizottság ezeket alkalmazó dokumentumaiból tehát nem lehet levezetni sem azt, hogy kívánatos, sőt kötelező a külföldön élők minden csoportjának megkülönböztetés nélkül biztosítani a választójogot, sem azt, hogy e jog gyakorlása jogi szempontból elfogadhatatlan. Nem mond ellent sem a jognak, sem az alkalmazott joggyakorlatnak az, hogy bizonyos körülmények között ne lehessen kizárni vagy korlátozni az állampolgárok egyes csoportjainak választójogát, de az sem, hogy valamilyen módon az állandóan külföldön élők, akár a kettős állampolgárok is élhessenek e joggal. A Velencei Bizottság jelentése sem tudja feloldani a külföldön élők eltérő helyzetéből adódó jogi ellentmondást. Megállapítja: „miközben a külföldön élők választójogának megtagadása vagy korlátozása az általános választójog elvének korlátozását jelenti, a Bizottság jelenleg úgy látja, hogy az európai választási örökség nem követeli meg ilyen jog bevezetését. Annak ellenére azonban, hogy a külföldön élőknek szavazati jog adását az európai választási tradíció nem követeli meg, a Bizottság javasolja, hogy az államok az európai mobilitást figyelembe véve, és összhangban az egyes államok sajátos helyzetével, pozitívan közelítsék meg a külföldön élők választójogát, mivel ez erősíti a nemzeti és európai állampolgárság fejlődését.”¹⁷

Demokráciaelméleti, jogelméleti alapon, és a nemzetközi joggyakorlat tapasztalatai alapján levonható következtetésünk, hogy az állampolgárságból nem következik automatikusan a választójog. Az állampolgárság és szavazati jog kapcsolatát illetően Rainer Bauböck négy elméletet különböztet meg: republikánus, nacionalista, liberális és alternatív liberális. A republikánus felfogás szerint csak azoknak lehet választójoguk, akik ott élnek, mert ők viselik döntésük következményeit. A nacionalista megközelítés mindenkinek választójogot ad, aki ahhoz az etnikumhoz tartozónak vallja magát. A liberális álláspont mindenkinek szavazati jogot biztosít, aki az ország területén él. Alternatív liberálisnak tartja azt a felfogást, amely akkor ad lehetőséget szavazásra a külföldön élőknek, amikor az életükről szóló lényeges kérdésekről kell dönteni.¹⁸

¹⁶ Code of Good Conduct in Electoral Matters. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). CDL-AD(2002)023rev.

¹⁷ Report on Out-of Country Voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. 15. o. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf) ¹⁷

¹⁸ Rainer Bauböck: Expansive Citizenship-Voting beyond Territory and Membership. PS: Political Science and Politics, Vol. 38, No. 4 (Oct., 2005.) 285-286. o.

Az állampolgársághoz potenciálisan ugyan hozzátartozik a választójog, de az bizonyos feltételekhez köthető. Az állampolgárból választópolgárrá válásról a választási törvények rendelkeznek, melyek szabhatnak feltételeket, zárhatnak ki állampolgárokat, vagy korlátozhatják a választójog gyakorlását. A törvények szabályozzák a választójog gyakorlásának feltételeit, a választói névjegyzékben regisztrálva a szavazati jogú állampolgárokat. Ez nem sérti az általános választójog demokratikus elvét. Köthetik tehát akár lakóhelyhez, életvitelszerűen az állam területén tartózkodáshoz is a választójogot. Vannak ilyen országok (Írország, Málta, Ciprus). Egyetértünk Szigetvári Viktor és Tordai Csaba álláspontjával, miszerint a választójog következményekkel járó jog, az állampolgársággal ez sem, mint ahogy más jog sem jár automatikusan.¹⁹ A következmény az, hogy olyan állampolgárok szólhatnak bele olyan döntésekbe, melyek nem, vagy csak nagyon korlátozottan, közvetve hatnak rájuk. Ezek az állampolgárok akár el is dönthetik a politikai főhatalom kérdését. Ebből az álláspontból egyrészt az következik, hogy nem feltétlenül kell választójoggal rendelkezniük. Másrészt nem elképzelhetetlen az sem - ha politikai akarat van rá - hogy lehet szavazati joguk, de mivel csak korlátozottan érvényes rájuk a választójog gyakorlásának következménye, akkor a joguknak is csak korlátozottan kell érvényesülnie. Ebből az álláspontból tehát logikusan következik, hogy nem döntheti el az életvitel szerint külföldön, és nem otthonélő állampolgár a politikai közösség – amelynek nem teljes értelemben tagja – sorsát, hogy ki, melyik politikai erő irányítja a közösséget, hozza a közpolitikai, a politikai közösséget érintő döntéseket, kié legyen a főhatalom.

A fentiek alapján felteendő következő kérdés, hogy vannak-e különleges feltételei a nem otthonélő, lakóhellyel nem rendelkezők választójogának? Ez mindenképpen speciális helyzetet jelent, ami eltér az életvitelszerűen otthonélőktől, tehát különleges megoldást igényel. Választójogukat ezért mindenképpen ebből a sajátos helyzetből kell levezetni. Másrészt státusuk általánossága mellett, erősen eltérőek a külföldön élő, lakóhellyel otthon nem rendelkezők körülményei, anyaországukkal való kapcsolatai. Ezért generális, sommás választ adni a megoldásra nem lehet. Kulcskérdés a viszony azzal az országgal, ahol a választójogával él. Ez dönthet a három lehetséges alternatíva - a választójog korlátozás nélküli, korlátozott megadása és megtagadása - között. A döntés nagyban függ attól is, hogy milyen választásról van szó, vagyis a választás típusától (helyi, parlamenti, népszavazás, EP

¹⁹ Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. hazaeshaladas.blog.hu A szerzők megalapozott érveléssel támasztják alá álláspontjukat, és vonják le a következtetést: ha már egyszer politikai döntés született a határon túli állampolgárok választójogáról, akkor ez csak úgy érvényesülhet, ha nem ők döntenek a politikai közösségre vonatkozó döntések meghozásáról.

választás). Az államok egy részében különböző módon van szabályozva a külföldön élők részvétele a különböző típusú választásokon, mert például a lakóhely és az állampolgárság összefüggése egészen másképp jelenik meg egy parlamenti, mint egy helyi választáson.²⁰

A politikai közösséghez tartozás az állampolgár és az állam között tényleges kapcsolatot tételez fel. A külföldön élők esetében ezt a kapcsolatot döntően meghatározza, hogy milyen ok miatt vannak távol, és miért nincs lakóhelyük az adott országban. Ez meghatározó a politikai közösséghez, az államhoz való viszonyban. A tipológiák zöme ugyan a távollét oka alapján próbálja tipizálni a külföldön élők különböző csoportjait, de túl távan húzza meg a típushatárokat, nem eléggé differenciáltak a kategóriák – ami a komparatistikában módszertani hibának számít. Még nagyobb probléma, hogy az állampolgári jogokkal való differenciált rendelkezésre vonatkozó, ebből adódó következtetéseket sem vonják le.

A külföldön élők szavazati jogának kérdésében a nemzetközi összehasonlítás meglehetősen nehéz. Szinte országoként eltérőek a külföldön tartózkodás okai, körülményei és a külföldön élők helyzete. Különbözik nagyságrendjük, az állampolgárság és a tartózkodási hely, állampolgárság és etnikai hovatartozás kapcsolata, az állampolgárság szabályozása, a kettős állampolgársághoz való viszony. Nyugat-Európa és Közép-Kelet-Európa között lényeges különbségek vannak ezen a területen, nem beszélve a világ többi részéről.²¹ Ezért óvatosan kell felhasználni a komparatív elemzéseket az adott ország döntésénél. Az eltérő fogalomhasználat, a rendkívül heterogén összetétel miatt a különböző adatsorok olyan pontatlanok, olyan kaotikus képet mutatnak, hogy pontos számadatokat szinte lehetetlen közölni arról, hogy hány ország biztosítja a lakóhellyel nem rendelkezőknek a választójogot a parlamenti választáson és ezen belül mi a helyzet a kettős állampolgárokkal, akik még ezen a kategórián belül is egy sajátos alcsoportot jelentenek. Az államok egy része minden korlátozás nélkül az összes külföldön lévő vagy ott élő állampolgárának lakóhelyi és időbeli korlátozás nélkül biztosítja a választójogot. (Például Azerbajdzsán, Belarusz, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Dél-Afrika, Horvátország, Észtország, Finnország, Korea, Lengyelország, Mexikó, Moldova, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Peru, Portugália,

²⁰ A tanulmányban terjedelmi korlátok miatt csak a parlamenti választással foglalkozunk, de megjegyzendő, hogy az tanulmányok és statisztikák jó része ilyenfajta különbségtétel nélkül sorol fel számadatokat a külföldön élők választójogát illetően.

²¹ André Liebich csak Kelet-Közép-Európában kilencféle megoldást sorol fel a kettős állampolgársághoz való viszony, annak szabályozása szerint. André Liebich: *Plural Citizenship in Post-Communist States*. International Journal of Refugee Law, Vol.12. No.1 Oxford University Press, 2000. Idézi: Bárczy-Kerek Szabolcs: *Kettős állampolgárság és szavazati jog-nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak*. Szabadság és Reform Intézet.

Románia, Svájc, USA.) Az országok egy másik csoportja (például Albánia, Andorra, Chile, Ciprus, Írország, Izrael, Málta, Montenegró, Törökország) egyáltalán nem teszi lehetővé a külföldi szavazást. Az országok harmadik csoportja valamilyen korlátot – idő vagy lakóhely – szab a választójog gyakorlásának feltételéül. Németországban 25, az Egyesült Királyságban 15, Ausztráliában 6, Kanadában 5, Új-Zélandon 3, Dániában 2 év után veszíti el választójogát a külföldre távozó állampolgár. (Ausztrália és Kanada esetében ez csak azokra a regisztrált választókra vonatkozik, akik vissza is szándékoznak térni hazájukba, másokra nincs kiterjesztve a választójog.) Németország, Új-Zéland és az Egyesült Királyság egy minimális tartózkodási időt is előír a választójog gyakorlásához (Németországban ez 3 hónap). Ausztria és Svédország esetében 10 év után regisztrálnia kell a külföldön élő állampolgárnak, ha meg akarja őrizni választójogát.

A külföldön élők választójogával kapcsolatos nemzetközi gyakorlat tehát meglehetősen változatos. Ez is alátámasztja azt, hogy igazolható a különbségtétel a választójog gyakorlásában az állampolgárok között, és a külföldön élők között is.²² Az elméletileg indokolható különbségtételt a gyakorlat is igazolja, mégpedig az anyaországgal való viszony természete alapján. A véglegesen külföldre távozók és a kettős állampolgárok képviselőinek kérdése az anyaország, illetve az anyanemzet parlamentjében speciális rendezést igényelhet, a távollét oka, ideje, az életvitelszerű tartózkodás alapján. Különösen igaz ez olyan államok esetében, amelynek nagyszámú állampolgára él külföldön, és a kettős állampolgárok száma is jelentős.²³

Történetileg a külföldi szavazás kérdése a legkülönbözőbb módokon vetődött fel. Első modernkori megjelenése 1862-től datálódik, amikor Wisconsin állam a polgárháborúban harcolóknak tette lehetővé a választójogukkal élést.²⁴ Később az I. és II. világháborúban való aktív részvételt elismerve a tengeren túli állampolgároknak, vagy a diktatúrák idején létrejött emigrációnak biztosítottak választójogot például az Egyesült Királyságban, illetve Spanyolországban. Az IDEA kézikönyve, illetve egy, a diaszpóra szavazásról szóló tanulmány számba veszi az ilyen típusú szavazás különböző típusait és az összes megvalósult esetét.²⁵ Olyan eset azonban nincs közte, amely a magyar helyzetnek megfelelő, vagy ahhoz hasonló lenne.

²² Ezt állapította meg egyébként a Velencei Bizottság jelentése is. im. 15.o.

²³ Nem minden esetben kettős állampolgár - például Macedóniában - ugyanis a lakóhellyel anyaországában nem rendelkező személy, ezért a két kategória nem teljesen esik egybe.

²⁴ Az Egyesült Államokban ma is a föderációt alkotó államok szintjén szabályozzák a választójogot.

²⁵ The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections

A magyar eset tehát meglehetősen egyedi. Egyszerűsített módon, anélkül kapnak tömegesen állampolgárságot olyanok, akik döntő többségükben a politikai közösségnek történelmi okok miatt, a határmódosítások következtében nem tagjai. Egy másik politikai közösség állampolgáraként kapták meg az állampolgárságot, életvitelszerű tartózkodási helyük az adott politikai közösséget alkotó területen nincs, és döntő többségükben nem is volt. A nemzetnek, a nemzeti közösségnek részei, de hiányzik a politikai közösséghez tartozáshoz szükséges, az állam és az állampolgár között fennálló tényleges, közvetlen kapcsolat. Ezért az állampolgárság megadása ebben az esetben semmiképpen sem indokolhatja, hogy automatikusan jár minden állampolgársághoz köthető jog, így a választójog e különleges helyzetű állampolgároknak. A speciális helyzet különleges megoldásokat is lehetővé tesz a választójogot illetően. Ez jelentheti azt is, hogy ne rendelkezzenek szavazati joggal, de azt is, hogy korlátozottan, speciális körülményeiknek megfelelően élhessenek ezzel a jogukkal. Ez annak elkerülése miatt is szükséges, hogy voksaik – mivel tömeges méretekéről lehet szó – ne befolyásolhassák nem kívánatos mértékben a választási eredményeket.²⁶ Olyan szabályozás szükséges, ami nem teszi lehetővé, hogy a választást azok voksai döntsék el, akiket nem érint a döntés következménye. Ezt teljes mértékben kizárni nem lehet, de olyan megoldást kell találni, ami ennek a lehetőségét minimálisra csökkenti. Ez a legnehezebb a vegyes rendszerben, amely a legbonyolultabb választási rendszertípus. A másik nehézség pedig abból adódik, hogy ismerni kellene a diaszpóra szavazók részvételi szándékát. Mindenképpen el kellene azonban kerülni a hazai és a külföldön élő állampolgárok voksainak összekeveredését, és az így elkülönített parlamenti képviselőket olyan mértékben meghatározni, hogy csak nagyon szoros eredmény esetén dönthesse el a választás eredményét.²⁷ Ezt a külföldön élő állampolgárok számára a választójogot lehetővé tevő legtöbb országban egy előre meghatározott számú kontingenssel biztosítják. Olaszországban 12 (630-ból), Portugáliában 4 (231-ből), Romániában 4 (334-ből), Horvátországban jelenleg 5 (153-ből) képviselőt választhatnak a külföldön élő állampolgárok.²⁸ Megjegyzendő, hogy Horvátországban a 2010-es alkotmánymódosítás 5-ről 3-ra csökkentette a kontingenst, éppen annak érdekében, hogy még tovább szűkítse annak a lehetőségét, hogy a külföldön élő horvát állampolgárok döntsenek a politikai főhatalomról. Bosznia-Hercegovinában ugyanis mintegy 410 000 horvát

<https://www.overseasvotefoundation.org/files/The%20History%20and%20Politics%20of%20Diaspora%20Voting.pdf>

²⁶ Mivel a választójoggal élni kívánók létszámát egyelőre még megbecsülni sem lehet, hatásukat a választási eredményekre sem lehet egzakt módon felmérni.

²⁷ Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. hazaeshaladas.blog.hu

²⁸ Olaszországban a külföldön élő állampolgárok otthon is voksolhatnak, ha regisztrálják magukat valamelyik hazai választási körzetben.

állampolgár él, és közülük mintegy 200 000 vétette magát fel a választói névjegyzékbe, akik adott esetben eldönthetik a választás végeredményét.²⁹ Több országban az utolsó hazai lakóhely szerint veszik automatikusan választói névjegyzékbe a külföldön élő állampolgárokat, vagy ott kell regisztrálniuk magukat (Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Luxemburg, Németország). Máshol egy hazai körzetet jelölnek ki, ahol a voksokat hozzáadják a hazaiakhoz (Grúzia, Lengyelország, Lettország, Litvánia). Tehát néhol elkülönítik (ez főleg akkor, ha nagy a létszámuk), és van ahol nem a külföldön élők szavazatait. Teljesen kizárni egyik esetben sem lehet választást eldöntő szerepüket, de ha külön vannak, akkor jobban lehet csökkenteni a lehetőségét.³⁰

A fő kérdés tehát az - amennyiben a külföldön élő állampolgároknak választójogot kívánnak biztosítani - hogyan lehet csökkenteni a veszélyét annak, hogy olyanok döntsenek a kötelező döntéseket hozó politikai hatalomról, akiket a döntések következményei nem érintenek. Ez különösen nehéz probléma, amit még nehezebbé tesz az, ha a választási rendszer eleve összetett. A vegyes rendszerek ilyenek, a magyar szisztéma pedig elsősorban a töredékszavazatok beszámítása miatt e típuson belül is a legösszetettebb rendszerek közé tartozik. Elméletileg hat megoldás jöhet szóba, két fő csoportra osztva. Lehetséges a hazai voksoktól való elkülönítés nélkül mind egyéni képviselőre, mind listára szavazni, és lehet csak az egyéni jelöltre, vagy csak a listára voksolni. Ebben az esetben még az is eldöntendő kérdés, hogy milyen módon kapcsolják össze a hazai és külföldi voksokat. A lehetséges opciók másik csoportja, amikor elkülönítik egymástól a hazai és külföldi szavazatokat. Ebben az esetben is lehetséges alternatíva, hogy mind az egyéni jelöltre, mind a listára szavaznak, és szóba jöhet a csak egyéni jelöltre, vagy csak a listára történő voksolás.

Álláspontunknak megfelelő megoldás csakis a második csoportban megjelölt opciók keretében képzelhető el. Ebben az esetben ugyanis megjelenik a hazai parlamentben a külföldön élő állampolgárok valódi képviselete, de ennek olyan mértékét lehet meghatározni, amely csak nagyon szoros eredmény esetén dönthet a politikai főhatalom kérdésében a hazai választók többsége akaratával ellentétesen. Véleményünk szerint ez 4-6 képviselőt

²⁹ A 2007-es választáson a kétfélmillió külföldön élő horvát állampolgár közül 404 900 regisztrált és végül 90 402 (22,32%) vett csak részt a szavazásban.

³⁰ Ritkán fordul elő, hogy a külföldön élők döntenek el a választást. Olaszországban a 2006-os szenátusi választáson fordult elő, hogy a jobboldal az otthoni voksokkal többséget szerzett, de a külföldi szavazatok baloldali többséget eredményeztek. A legutóbbi román elnökválasztáson is a külföldön élők szavazatai döntöttek. Mindkét esetben a rendkívül szoros eredmény alakította ki ezt a helyzetet.

jelenthetne, földrajzi alapon kijelölt választókörzetekkel.³¹ (Ez az olasz és a portugál megoldás, Olaszországban a 12 képviselőt 4 földrajzi régióban választják, egy-egy mindegyikben, a többit a létszámnak megfelelően. Portugáliában a 4 képviselőt két régióban két-két fővel választják. Hozzá kell tenni, hogy egyik rendszer sem vegyes, hanem listás rendszer, így az egyéni körzet problémája nem merül fel.)³²

A 4-6 mandátum megoszlása a következő lehetne: 1-1 mandátum a Romániában, Szerbiában és a világ többi részén élőknek, és ehhez plusz egy vagy két hely a Romániában és esetleg még egy a Szerbiában élőknek. A maximum 6 mandátum nem befolyásolná döntően a választás eredményét, legfeljebb csak nagyon szoros eredmény esetén. Az a kérdés azonban továbbra is nyitott marad, hogy listára, egyéni képviselőre vagy mindkettőre szavazzanak-e a földrajzilag elkülönített körzetekben élő választók. Elvileg mindhárom variáció elképzelhető, de a gyakorlatban a megvalósítás korlátokba ütközik. A fő probléma ebben az esetben az egyéni képviselő kérdés, hogyan állítható fel a választókörzet a földrajzilag szétszórta élő szavazópolgárok számára, és hogyan lehet biztosítani a választókörzeti népesség megközelítő egyenlőségének elvét. A felsorolt nemzetközi példákban mindenütt listán választhatják meg képviselőiket a külföldön élő választók. Ezekben az országokban azonban listás választási rendszerekről van szó, esetünkben viszont vegyes a rendszer. Vegyes rendszer esetében pedig csak a listás szavazat megadásával szemben felvetődik a választójog egyenlősége, az „egy ember-egy szavazat-egy érték” elvének megsértése. Teoretikusan másik megoldásként merülhet fel, hogy a Romániában, Szerbiában és a világ többi részén alkotott három egyéni választókerület egy-egy egyéni képviselőt küldene, és listára is szavazhatnának egy-egy befutó hellyel. A szavazat egyenlőségének kérdése így egy szempontból megoldódna, viszont több más szempontból hatalmas egyenlőtlenséget teremtene. Így marad az a scenárió, amely szerint a külföldön élő, állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok a hazaitól elkülönített listákon őket képviselő tagokat választanának a lehető legkisebb számban a hazai parlamentbe.

Optimális megoldás tehát állandó lakhely nélkül nincs, mert az sértené legsúlyosabban a választás demokratikus alapelveit és adna lehetőséget a manipulációra, ha a nagy számban állandó lakhely nélkül, életvitelszerűen külföldön élők bármelyik - általuk kiválasztott -

³¹ Szigetvári Viktor és Tordai Csaba gondolatmenetét és álláspontját elfogadva a lehetséges külső mandátumok felső határát egy kevéssel csökkentenénk, de ez a lényegen nem változtat. Ők 4-8 külső mandátumot javasolnak. Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túli választójogáról. hazaeshaladas.blog.hu

³² Az olasz alkotmány nem tesz különbséget lakóhely szerint az állampolgárok között, de a 2001-es választásig a külföldi olasz állampolgárok csak hazatérve szavazhattak. Utána vezették be a jelenlegi rendszert. 2006-ban a három és fél millió kettős állampolgár végül 957 414 érvényes szavazatot adott le. Kovács M. Mária: A kettős állampolgár szavaz. Népszabadság, 2006. május 19.

egyéni kerületben szavazhatnának és a hazai listára voksolhatnának, ami annak eredményét torzítaná el.

Az elmondottakból következik, hogy jogelméleti, normatív, teoretikus alapon nem lehet megalapozottabban érvelni amellett, hogy minden lakóhellyel nem rendelkező, külföldön élő állampolgárnak korlátozás nélkül meg kell adni a választójogot, mert nincs első és másodrendű állampolgár, mint amellett, hogy azt feltételekhez kötve, egyáltalán nem, vagy csak korlátozott mértékben lehet megadni. Ez függ a választás típusától, a választási rendszertől is. A körzeti magnitúdótól például, mert meghatározhatja a választási eredmény befolyásolásának mértékét, hogy nagy vagy kis körzetekről van szó. Számít az is, milyen nagyságrendben, milyen körülmények, milyen okok miatt vannak távol állampolgárok a hazájuktól, milyen a kapcsolatuk a politikai közösséggel, amelynek voksaikon keresztül döntéshozóivá válhatnak.³³ Sem teoretikusan, sem a nemzetközi gyakorlattal közvetlenül nem lehet igazolni egyik álláspontot sem. Igaz, hogy a választójog nem kötődik a lakóhelyhez, de az is, hogy nem ésszerűtlen a lakóhely szerinti differenciálás sem a választójog tekintetében, ahogy ezt a fentiekben bemutattuk.³⁴ Nemzetközileg e rendkívül bonyolult kérdésnek számtalan, egymásnak ellentmondó megoldása van, a leegyszerűsített, egyoldalú válaszokat lehetőleg el kellene kerülni. Az elméleti alapú, és a nemzetközi gyakorlatból levont konklúzió, hogy a kérdést nem a pillanatnyi érdekek, hanem a hosszú távú nemzeti érdekérvényesítés, a nemzeti közösség és a politikai közösség iránti felelősségérzet, a demokratikus értékek mentén kell eldönteni, mert ellenkező esetben a döntés súlyos következményekkel járhat.

³³ A regisztráció megkövetelése például egy intézményi, formális eszköze a hazával való kapcsolat megítélésének, mert aktív tevékenységet követel meg a potenciális választótól.

³⁴ Egyébként egyre erősebben érvényesül az a trend is, hogy a választójog állampolgárságtól függetlenül, a lakóhelytől függően érvényesüljön, a globalizálódás, a nagyarányú migráció hatásaképpen, a helyi választásokon például. Ez azt jelenti, hogy a lakóhely szerepe növekszik meg, az állampolgársággal szemben.

Felhasznált irodalom

- A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.*
www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/203
- Bárczy-Kerék Szabolcs:* Kettős állampolgárság és szavazati jog-nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak. Szabadság és Reform Intézet.
- Bauböck, Rainer:* Expansive Citizenship-Voting beyond Territory and Membership. PS: Political Science and Politics, Vol. 38, No. 4 (Oct., 2005.) 683-687.
- Dahl, Robert:* Democracy and Its Critics. Yale University Press, 1989.
- Carter, Caroline:* The Right to Vote for Non-Resident Citizens: Considered through the Example of East Timor. Texas International Law Journal, Vol. 46. 655-674.
- Code of Good Conduct in Electoral Matters. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).* CDL-AD(2002)023rev.
- Emberi Jogok Európai Egyezménye.* www.lb.hu/egyezmeny.html
- Jakab András:* A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest. Pázmány Law Working Papers, 2011/38. <http://www.plwp.jak.ppke.hu>
- Owen, David:* Prospects of Citizenship: Transpolitical Citizenship. Draft for Prospects of Citizenship volume. www.soton.academia.edu/DavidOwen/Papers/145290/Transpolitical_Citizenship
- Report on Out-of Country Voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).* Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf)
- Szigetvári Viktor-Tordai Csaba:* A határon túliak választójogáról. hazaeshaladas.blog.hu
- The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections*
<https://www.overseasvotefoundation.org/files/The%20History%20and%20Politics%20of%20Diaspora%20Voting.pdf>
- Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007.*
www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf