

„HATÁRTALAN VÁLASZTÁSOK” Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében

Szerkesztette: Cserny Ákos



ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel



„HATÁRTALAN VÁLASZTÁSOK”

Tanulmányok
a külföldi állampolgárok választása
témakörében

Szerkesztette:
Cserny Ákos

Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Választási Rendszerek Kutatóműhely
Budapest, 2014

Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Választási Rendszerek Kutatóműhely

Szerzők:

© Bodnár Eszter, Cserny Ákos, Halász Iván, Horváth Attila, Kovács László Imre, László Róbert, Orbán Balázs András, Pál Gábor, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Skuta Vivien, Temesi István, Téglási András, 2014

Szerkesztette:

© Cserny Ákos, 2014

Szakmai lektor:

Kukorelli István

Kiadja:

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószerkesztés, tördelés: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

Felelős vezető: Hegyesi József ügyvezető igazgató

ISBN 978-615-5305-71-9

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	9
A határontúliak választójogának egyenlősége (<i>Bodnár Eszter</i>)	11
1. A választójog egyenlőségének különböző aspektusai	11
2. Az aktív választójog és a választási rendszer	15
3. A passzív választójog és az ajánlás joga	18
4. A választási névjegyzék	19
5. Részvétel a választási szervek munkájában.....	20
6. A választási kampány.....	21
7. A szavazás módja.....	22
8. Jogorvoslatok benyújtása	24
9. Záró gondolatok	25
Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről (<i>Cserny Ákos</i>)	27
1. A határontúliak és az anyaország kapcsolata	28
2. A választójog kiterjesztésének problematikus hatásai	30
3. A külhoni szavazás nemzetközi trendje	31
4. A „gondoskodó anyaország” modell	33
5. A hazai megoldás és tapasztalatok	37
6. Záró gondolatok	39
A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek (<i>Halász Iván</i>).....	41
1. Bevezetés.....	41
2. A migrációs folyamatok és a választások transzborderizációja.....	42
3. A külhoni szavazás intézményének megszületése	47
4. A külhoni szavazás bevezetése Magyarországon.....	50
5. A magyar modell megoldásai, annak előnyei és hátrányai	51
6. Összegzés	60
Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban (<i>Horváth Attila – Skuta Vivien</i>)	61
1. Témafelvetés.....	61
2. A külhoni szavazási módok	64
3. A külhoni szavazatok súlya	68
4. Összegzés	83

1. melléklet	84
2. melléklet	85
3. melléklet	86
4. melléklet	88
5. melléklet	90
6. melléklet	91

A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésének folyamata

a rendszerváltozást követően (<i>Kovács László Imre</i>)	93
1. Módszerek és korlátok.....	93
2. Kiknek a választójogáról szól a történet?.....	93
3. Az első kísérlet – 1993 őszén	95
4. A második kísérlet – 2002-2003-ban	103
5. A megvalósult jogkiterjesztés – 2010-2011	113

A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás

eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata (<i>László Róbert</i>)	125
Záró gondolatok	146

Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni

magyarországi tapasztalat (<i>Orbán Balázs András</i>)	147
1. Bevezetés	147
2. Kitekintés az állampolgárság mint jogintézmény múltjára, jelenére és jövőjére	148
3. Az állampolgárság nemzetközi alapjai és legújabb kihívásai.....	151
4. Állampolgárság és a választójog összefüggései.....	155
5. Egy fontos alkotmányjogi leágazás: állampolgárság, valamint a választási alapelvek és a választójog.....	159
6. A külföldi szavazás módja.....	162
7. Változások a magyarországi szabályozásban 2010-től az állampolgársági jog és a választójog tekintetében	163
8. Tapasztalatok a 2014. évi választások fényében	168
9. Záró gondolatok	170

Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia.

A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti vitát keretbe

foglaló politikai diskurzusok elemzése (<i>Pál Gábor</i>)	171
1. Bevezetés.....	171
2. Fogalmi, elméleti és módszertani keretek	172
3. A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos vitát beágyazó politikai diskurzusok azonosítása és jellemzése	176
4. Összegzés	195

Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány <i>(Pozsár-Szentmiklósy Zoltán)</i>	197
1. Kiindulópontok	197
2. A választójog gyakorlására vonatkozó szabályozási háttér	199
3. A kampányra vonatkozó szabályozási háttér.....	202
4. Kampány a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok körében	205
5. Összegzés	209
A választási eljárás és a választási szervek törvényi szabályozásának összehasonlító elemzése <i>(Temesi István)</i>	211
1. A választási eljárás törvényi szabályozása	212
2. A választási szervek.....	215
3. A választási irodák.....	222
4. Záró gondolatok	226
Népszavazás – határok nélkül (?) <i>(Téglási András)</i>	229
1. A külföldi állampolgárok részvétele a népszavazásban	229
2. A pártok népszavazásban betöltött szerepének főbb nemzetközi tendenciái	233
3. A pártok határon túli szerepe – a határon túli pártok szerepe.....	240
4. Összegzés	241

ELŐSZÓ

A Nemzeti Közszerológáti Egyetem keretein belül 2013-ban jött létre a Választási Rendszerek Kutatóműhely, melynek célja a választás, a választójog és a választási intézmények tudományos igényű, sokszempontú vizsgálata. A téma tudományos művelői e közös munkájuk során arra vállalkoztak, hogy a választási rendszerek egyik jelentős, mindazonáltal szerte a világon régóta vitatott elemét, a határon túl életvitelszerűen élő állampolgárok választójogával, választójog-gyakorlásával összefüggő kérdéseket veszik górcső alá.

A választások, választási rendszerek tradicionálisan az államterületekhez kapcsolódnak, amelyeket mindig nehéz volt jogilag összeegyeztetni a népmozgásokkal, a mobilabb választópolgári, állampolgári közösséggel. A globalizáció és a választások nemzetköziesedésének folyamata az ezredfordulón azonban indokoltta teszi a választójogosultság kiterjesztését az anyaországon kívül élő állampolgárok részére. Ugyanakkor e folyamat számos olyan kérdést involvál, amelyek megválaszolása mindenképpen szükséges a kérdéskörben történő eligazodáshoz, hozzájárulhat a külhoniak választásával kapcsolatos elvi és gyakorlati-módszertani döntések megalapozásához.

E megközelítésből kiindulva a kötetben tizenkét, a választott témában már általában elismert, több publikációt jegyző szerző adja közre véleményét, melynek különös aktualitást adnak a 2014. évi országgyűlési választások első tapasztalatai. A tanulmánykötet a választott témát különféle nézőpontokból közelíti meg: nemcsak az elméleti és a tételes jog felől írónak a dolgozatok, hanem jogtörténeti, nemzetközi összehasonlító írások, továbbá választás-matematikai, választás-szociológiai és választás-politológiai megközelítések teszik színesebbé a képet.

Haszonnal forgathatják e választástudományi szakkönyvet a vizsgált téma iránt érdeklődők, de azok is, akik munkájuk, tanulmányaik vagy döntéseik során fel tudják használni azon ismereteket, álláspontokat vagy megközelítésmódokat, amelyeket a kötet szerzői bemutatnak.

Budapest, 2014. június 10.

Cserny Ákos
a Választási Rendszerek Kutatóműhely vezetője

A határontúliak választójogának egyenlősége

A választójog kettős jellege ma már általánosan elismert tézis. Az egyik megközelítésből a választójog az államszervezeti joghoz kötődik, a képviseleti szervek létrehozásának eszköze, amely a képviseleti hatalomgyakorlásból szükségszerűen következik, hiszen nem lehetne választásokat tartani, ha nem lennének választópolgárok. Ebben az összefüggésben a választójog szorosan kötődik a demokratikus hatalomgyakorláshoz, amelynek egyik formája a választásokon való részvétel, ezen keresztül pedig a népszuverenitás elvéhez és a demokráciához. A másik, alapjogi megközelítés szerint a választójog alapjog, politikai részvételi jog.¹

E tanulmányban a határontúliak választójogát alapjogi szempontból vizsgáljuk, a választójog egyenlősége viszonylatában. A választójog alapjogi igazolásából ugyanis az következik, hogy e jognak az egyenlőség immanens tartalma, így az egyenlőség sérelme a választójogot mint alapjogot is sérti.

Először a választójog egyenlősége különböző aspektusainak bemutatására kerül sor, ezt követően pedig azt vizsgáljuk, hogy történik-e megkülönböztetés a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők és a belföldön élők között a választási folyamat során. Ha igen, akkor ez a választójog tartalmát érintő különbségtétel-e, illetve van-e a különbségtételnek valamilyen alkotmányos indoka. Ehhez mérceként az alkotmányos alapelvekre, az Alaptörvény szövegére és az Alkotmánybíróság gyakorlatára, valamint a nemzetközi jogi követelményekre tekintünk.²

1. A választójog egyenlőségének különböző aspektusai

Az egyenlő választójog az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekinthető. Az alkotmányos demokráciákban ezen elv alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, minden választópolgár szavazata ugyanannyira

¹ A választójogról alapjogi megközelítésben lásd részletesen BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2014.

² A választott vizsgálati módszerből következően e tanulmánynak nem tárgya annak vizsgálata, hogy indokolt-e a lakóhellyel nem rendelkezőknek választójogot biztosítani, illetve a különböző politikai filozófiai elméletek milyen választ adnak erre a kérdésre.

számít. A választójog egyenlőségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok választójogának egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik.³

A választójog egyenlősége mint választási alapelv része a legfontosabb nemzetközi emberi jogi egyezményeknek, valamint az európai alkotmányoknak, köztük a magyar Alaptörvénynek is.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikkében rögzíti, hogy minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez. A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján, időszakonként tartandó, tisztességes választáson kell, hogy kifejezésre jusson.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke szerint minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen; valamint hogy szavazzon, és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését.

Az egyezmény végrehajtását felügyelő szerv, az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata szerint a választójog egyenlősége alapján minden szavazatnak ugyanannyit kell érnie, ennek azonban a tagállam választási rendszerének keretében kell megvalósulnia.⁴ Az egyenlő választójog az „egy ember – egy szavazat” elvét jelenti, és ezzel összefüggésben azt, hogy minden szavazatnak nagyjából ugyanannyit kell érnie, amit többek között a választókerületek kialakítása is biztosít, amelynek meg kell akadályoznia a manipulációt.⁵

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke deklarálta a szabad választásokhoz való jogot: „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy észszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”

Az egyezményben foglalt alapjogok védelmét ellátó Emberi Jogok Európai Bírósága szintén az „egy ember – egy szavazat” elv megvalósulását tekinti az egyenlőség megfelelő biztosításának, azaz nem kívánja meg a választójog úgynevezett effektív egyenlőségét. A szabad választásokhoz való jog értelmezésénél rögzíti: abból nem következik, hogy minden szavazatnak szükségképpen azonos súlyúnak kell lennie a választás kimenetelét tekintve, vagy hogy minden jelöltnek egyenlő esélye lenne a győzelemre. Egyetlen

³ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 248-249.

⁴ ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentárja, 21. pont.

⁵ *Compendium of International Standards for Elections*. NEEDS-European Commission, London-Brussels, é. n. 11.

választási rendszer sem képes arra, hogy kiküszöbölje az úgynevezett „elveszett szavazatokat”.⁶

Míg a választójog feltételeiben kisebb-nagyobb eltérések mutatkoznak az egyes európai országok alkotmányi szabályozása között, addig a választási elvek meglehetősen egybecsengenek, és szinte mindegyik európai alkotmány tartalmazza az egyenlő választójog alapelvét.

Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése határozza meg az országgyűlési választásokra vonatkozó alapelveket: „Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”⁷

Az Alkotmánybíróság az elmúlt évtizedekben a választójog egyenlősége elv alkotmányi deklarációjának tartalmát részletesen kifejtette. A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.⁸

A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. Az „egy ember – egy szavazat” elve a plurális választójogot zárja ki, és abszolút követelmény, semmilyen indokból nem korlátozható.⁹ Így alkotmányellenes volt az, amikor az igazolással lakóhelyétől távol szavazó kizárólag területi választókerületi listára szavazhatott, egyéni választókerületi képviselőre nem.¹⁰ Szintén alkotmányellenes volt az a helyzet, amikor megfelelő törvényi garanciák hiányában előállhatott az a helyzet, hogy a választópolgár akkor is szavazhatott a második fordulóban, ha azon a településen, ahol az első fordulóban szavazhatott, a szavazás érvényes és eredményes volt. Ilyen esetben az érintett választópolgár újabb szavazatával, újabb választókerületben befolyásolhatta a szavazás eredményét, míg azok, akik nem éltek igazolással, egyetlen egyéni jelölt megválasztásában vehettek részt.¹¹

Az eljárási értelemben vett egyenlőség azt jelenti, hogy a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek, lehetőség legyen arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.

Az eljárási értelemben vett egyenlőség követelménye azonban nem abszolút, megengedhető bizonyos eltérés. Az egyéni választókerületek eltérő nagysága (választási földrajz), illetve az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a választások után, a választási eredmények ismeretében

⁶ Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgement of 11 January 2007, no. 55066/00, 55638/00.

⁷ Korábban ugyanígy tartalmazta a választójog egyenlőségének elvét az Alkotmány 71. §-a, ezért az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata továbbra is irányadó.

⁸ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.

⁹ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 250.

¹⁰ 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19.

¹¹ 47/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 581.

nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában.¹² A jogalkotó azonban a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Minél jelentősebb az eltérés, annál erősebb alkotmányos indok szükséges az eltérés igazolásához. A választókerületek kialakításánál például megfelelő indok lehet a közigazgatási határok, valamint a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányának figyelembevétele. Ugyanakkor még a statisztikailag egyébként elhanyagolható különbségek is alkotmányellenesek lehetnek, ha azok a választókerületek határaival való manipuláció eredményeként jönnek létre. A kétszeres eltérés azonban önmagában véve, azaz függetlenül az eltérés indokától sérti a választójog egyenlőségének elvét, valamint az emberi méltóságot is.¹³

Az Alkotmánybíróság nem követeli meg viszont a választójog úgynevezett effektív egyenlőségét, a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Az állampolgári politikai akarat képviselőik útján való, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez. Az állampolgár valamely párt politikai orientáltságának elfogadásával és támogatásával vállalja a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.¹⁴

Végül a választójog egyenlősége elv összetevőjének tartjuk, hogy az állam köteles biztosítani, hogy mindenki lehetőség szerint azonos körülmények között adja le a szavazatát. „Az egyenértékűséget abszolút voltából adódóan olyan eljárási jogosultságokkal kell biztosítani, amelyek minden választópolgárt egyenlően megilletnek.”¹⁵ Ebben az értelemben az egyenértékűség kiterjed a jelölésre, a szavazás rendjére, valamint a jogorvoslatokra vonatkozó szabályozásra is.¹⁶

Az egyenlőség passzív választójogot érintő aspektusával összefüggő kérdés, hogy miként jelenik meg a jogegyenlőség megvalósulását célzó, esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére irányuló állami intézkedési kötelezettség a választójog vonatkozásában. Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének kötelezettsége a választójogi törvény szempontjából azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik jelöltként el kívánnak indulni a választásokon. Az esélyeknek tehát a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie.¹⁷ „Az esélyegyenlőségnek elsősorban a választási kampány során kell érvényesülnie, különösen a médiára és a finanszírozásra vonatkozó szabályok megállapítása és alkalmazása kapcsán. [...] A jelöltek és pártok szabad konku-

¹² 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.

¹³ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 253-254.

¹⁴ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17-18. A szakirodalomban feltűnik olyan álláspont, mely szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellene követelnie a szavazatok ún. effektív egyenlőségét is. Lásd: VARSÁNYI Benedek: *Egyenlő választójog – arányos választási rendszer*. Fundamentum, 10. évf. 2006/3. 107–114.

¹⁵ DOMAHIDI Ákos: 71. § [A választások alapelvei]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja Századvég Kiadó*, Budapest, 2009. 2694.

¹⁶ 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18; 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.

¹⁷ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 18.

renciája során az államnak semlegesnek kell maradnia. Az esélyegyenlőség elve azonban nem követeli meg, hogy a politikai pártok különböző nagyságából, teljesítőképességéből és célkitűzéseiből adódó különbségeket állami intézkedésekkel ki kelljen egyenlíteni, de az állam diszkriminatív módon nem járhat el.¹⁸

A német jogirodalom szerint az esélyegyenlőség az egész választási eljárásra kiterjed, a választási előkészületektől kezdve a választási kampányon át a választási eredmények megállapításáig, és kiterjed az ajánlási jogra, a kampányra, a szavazatszámításra és az eredmények megállapítására ugyanúgy, mint a politikai akaratképzés előmezejének számító kampány- és pártfinanszírozásra.¹⁹ A magyar alkotmánybíróság is a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége mellett áll ki, azt azonban nem a választójog egyenlőségéből, hanem az általános egyenlőségi szabályból vezette le.²⁰

Az egyenlőség elve tehát részben beleérthető a választójog tartalmába: mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, választójogának is egyenlőnek (egyenlő számúnak és egyenlő értékűnek) kell lennie. Ha a választójog egyenlőségének ezen tartalma kerül vizsgálat alá, az alkotmányellenes jogszabálynál elsősorban az alapjogsérelmet kell megállapítani, az alapelv-sérelem csak másodlagos.

Ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy a választójog egyenlőségének van egy másik, az alapjogon túlmutató tartalma. Ez abból következik, hogy az alapjog gyakorlásakor a jog nem elszigetelten érvényesül, hanem más választópolgárok alapjogával együtt, a szavazatok összeadódnak. Előállhat tehát olyan helyzet, amikor az alapjogsérelem nem állapítható meg, a választójog egyenlőségének sérelme azonban igen.

2. Az aktív választójog és a választási rendszer

A Magyarországon kívül élők választójoga nem teljes: nem két szavazatuk van a választáson; egyéni választókerületi jelöltre nem, kizárólag pártlistára szavazhatnak.²¹

¹⁸ PETRÉTEI József: *A választások alkotmányi alapelveiről*. In: Sükösd Ferenc (szerk.): Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. PTE Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2009. 226.

¹⁹ MAGIERA, Siegfried: *Der Bundestag – Art. 38*. In: Sachs, Michael: Grundgesetz-Kommentar. Verlag C. H. Beck, München, 2009. 1199.

²⁰ A parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok választópolgári támogatottságért való versengése. A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Ez viszont feltételezi a pártok tevékenységére vonatkozó jogi keret azonosságát. Az államnak ezért semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelemben és a politikai verseny feltételeit szabályozó jogszabályok megalkotása során. [63/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 559, 570]

²¹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény parlamenti tárgyalása során kísérlet történt arra, hogy az egyenlőséget biztosító rendszert hozzanak létre. A T/5006/12. és T/5006/24. számú módosító javaslatok szerint külhoni egyéni választókerületet kellett volna létrehozni, amelyben a kiosztott mandátumok száma a jelöltre leadott szavazatok számától függött volna. E módosító javaslatok azonban nem kapták meg a szükséges parlamenti többséget.

Ez a választójog egyenlőségének elvétől való eltérést okoz, hiszen a választópolgárok szavazatának száma nem egyenlő, azaz a választójog egyenlősége kettős követelményének egyik elemét sérti. Valójában azonban a feltétel kettőssége látszólagos: a szavazatok száma és súlya szoros összefüggésben van egymással. Ma már szinte sehol sem fordul elő plurális szavazat, azaz hogy valakinek több szavazata legyen, mint másoknak. Viszont közelebbről megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy a plurális választójoggal azonos hatást érne el az a rendszer, amelyben az egyik választópolgár egy szavazata kétszer annyit érne, mint a másik választópolgár ugyancsak egy (tehát számbelileg azonos szavazata).²² Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a „szélső határnál”, azaz a kétszeres eltérésnél a szavazatok számbeli és súlybeli egyenlőségének követelménye találkozik, eggyé olvad. Azaz végeredményében nem különbözik egy olyan rendszer, amelyben a külföldön élő választópolgárok szavazatának a száma fele annyi, mint a belföldi szavazóké, illetve egy olyan rendszer, ahol a külföldön élők szavazatának súlya kevesebb, mint a fele a belföldi szavazók szavazata súlyának. Ez előfordulhat abban az esetben, ha a külföldön kialakított választókerületekhez több mint kétszer annyi szavazó tartozik, mint amennyi egy-egy belföldi választókerülethez.

Az Alaptörvény elfogadásakor már valószínűleg tervben volt egy ilyen választási rendszer megalkotása, ezért az alkotmányozó hatalom az alkotmányszövegbe az egyenlőségi elve alóli kivételt illesztett: a XXIII. cikk (4) bekezdése szerint a választójogot vagy annak teljességét sarkalatos törvény magyarországi lakóhelyhez kötheti. A „választójog teljessége” – nyelvtani értelmezés alapján – inkább a törvény alapján a választópolgárt megillető szavazatok számában való eltérést jelenti, a választójog egyenlőségének második összetevőjére, a szavazatok súlyában való eltérésre nagyon nehezen értelmezhető. Ily módon a szöveg rendkívül szorosan megkötötte a törvényalkotó kezét a határon túli választópolgárok választójogának biztosítása tekintetében.

A választójog egyenlősége azonban a fentiek szerint nem kizárólag az Alaptörvényben meghatározott alapelv, hanem része valamennyi jelentősebb nemzetközi emberi jogi egyezménynek is, amelyeknek Magyarország is részese. Ebből Jakab András azt a következtetést vonta le a tanulmányában, hogy habár sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából, sem az Emberi Jogok Európai Egyezményéből nem származik arra nézve kötelezettség, hogy a külföldön élő állampolgároknak választójogot kellene biztosítani, ha egy állam mégis így dönt, akkor annak a belföldön élőkkel azonos tartalmúnak és súlyúnak kell lennie.²³

A törvény megalkotásakor és a 2014. évi országgyűlési választás időszakban sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya végrehajtását felügyelő ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, sem pedig az Emberi Jogok Európai Egyezménye felett őrködő Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában nem fordult elő korábban a vitatott

²² A két feltétel összetalálkozik az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában (ABH 2005, 246) kifejtett érvelésében is, miszerint a választójog súlyában való kétszeres eltérés minden esetben alkotmányellenes.

²³ JAKAB András: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában*. Pázmány Law Working Papers, 2011/38. 3.

szabályozáshoz akár csak kis mértékben is hasonlító eset. Nem kifogásolta ezt a megoldást a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája sem az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényről készített közös véleményében.²⁴

2014. április 15-én azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága döntést hozott egy nagyon hasonló szabályozás vonatkozásában.²⁵ Az Oran-ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy azok a török állampolgárok, akik több mint hat hónapja külföldön élnek, kizárólag a politikai pártok által állított listákra szavazhatnak, egyéni jelöltekre nem. A Bíróság megerősítette korábbi gyakorlatát, hogy a választójognak vagy a választójog gyakorlásának lakóhelyhez vagy meghatározott idejű helybenlakáshoz kötése elviekben nem önkényes jogkorlátozás, így összeegyeztethető az Egyezmény szabad választásokhoz való jogra vonatkozó rendelkezésével. Továbbá az Egyezményből nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy a Részes Államoknak biztosítaniuk kellene a választójogot azon állampolgároknak, akik külföldön élnek.²⁶ A Bíróság megállapította, hogy a törvényalkotó mérlegelte a külföldön élő választópolgárok, a politikai pártok és a független jelöltek érdekeit, és azt a megoldást választotta, hogy korlátozott választójogot vezet be a külföldiek számára. Ennek oka, hogy nem lehetséges külön választókerületet alkotni ezen választópolgárok számára, és be sem sorolhatóak egy már meglévő választókerületbe, ezért korlátozott választójogot kaptak. A Bíróság elfogadta a törvényhozó hatalom azon érvelését, hogy korlátozni akarták azon választópolgárok befolyását a parlamenti választások eredményére, akik nem az ország területén laknak, hiszen a parlament döntései elsősorban az ország területén élőkre hatnak ki. Elfogadta továbbá azt, hogy a külföldön élők választójogának korlátozására azért került sor, hogy az ország, valamint a választás eredményeképpen hatalomra kerülő kormány politikai stabilitását biztosítsák. Mivel a Részes Államoknak széles mérlegelési joga van, a Bíróság megállapította, hogy az adott szabályozás nem jelenti a polgárok aktív választójoga, illetve a jelöltek passzív választójoga lényegi tartalmának korlátozását, ezért összhangban van az Egyezménnyel.

Ha az Oran-ügyben tett megállapításokat vizsgáljuk, arra a következtetésre juthatunk, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága – erre irányuló panasz esetén – nem állapítana meg egyezményesértést a magyar szabályozást illetően sem, amely szerint a külföldön élő választópolgárok szintén csak listára szavazhatnak, egyéni választókerületi képviselőre nem.

²⁴ Joint opinion on the act on the elections of Members of Parliament of Hungary. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st plenary session (Venice, 15–16 June 2012).

²⁵ Oran c. Turkey, Affaire du 15 avril 2014, no. 28881/07 et 37920/07.

²⁶ Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [GC], Judgment of 15 March 2012, no. 42202/07.

3. A passzív választójog és az ajánlás joga

Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése nem választja el az aktív és passzív választójogot, tehát minden nagykorú magyar állampolgárnak lehetővé teszi a szavazás mellett azt is, hogy a választáson jelöltként induljon. Habár az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése erre felhatalmazást ad, nem köti lakóhelyhez a passzív választójogot sarkalatos törvény sem. A passzív választójog tekintetében tehát nincs különbség a magyarországi lakóhellyel rendelkezők és a külhoniak között.

Nem ez a helyzet viszont az ajánlási joggal, amely kérdés szorosan összefügg a választási rendszerrel. A Ve. 122. § (1) bekezdése alapján az a választópolgár ajánlhat jelöltet, aki a választáson a választókerületben választójoggal rendelkezik. Az ajánlási rendszer tehát alapvetően az egyéni választókerületekre épít, így mivel a határontúliak csak országos listákra szavazhatnak, egyéni választókerületi jelöltekre nem, ajánlási joguk nincs. Ez viszont azt jelenti, hogy semmilyen ráhatásuk nincs arra, hogy a választáson milyen jelöltek és jelölő szervezetek induljanak, ők már csak a szavazólapon látják a választási lehetőségeiket.

Hogy ez a választójog egyenlőségével összefügg-e, azon előkérdés eldöntésén múlik, hogy az ajánlási jog beletartozik-e a választójog tartalmába, illetve ha igen, akkor kiterjed-e rá a választójog egyenlőségének elve. A német szakirodalom szerint az ajánlási jog harmadik alapjog az aktív és passzív választójog mellett.²⁷ A magyar alkotmánybírószági gyakorlat azonban nem következetes ebben a kérdésben. A határozatok nagy részében az ajánlási jogot nem kezeli önálló alapjogként, az inkább csak a választójoghoz kapcsolódó jog, amire például nem terjed ki a titkosság elve sem.²⁸ E megközelítés szerint mivel az ajánlás szabályaira vonatkozóan az alkotmány nem igazít el, a törvényhozónak széles mérlegelési joga van a részletszabályok megalkotását illetően.²⁹ Előfordul azonban az Alkotmánybíróság gyakorlatában olyan határozat is, amikor az aktív és passzív választójogba beleérti az egyéni képviselő ajánlását.³⁰ A magunk részéről hajlunk arra a következtetésre, hogy az ajánlás joga beleérthető az aktív választójogba, és mint ilyen, alapjogi védelmet élvez, egyúttal kiterjed rá a választójog egyenlőségének követelménye is.

Ezt az értelmezést erősíti, hogy az Alaptörvény szövege a választási alapelveket kettébontja: az általánosság és az egyenlőség a választójogra, a közvetlenség és titkosság pedig a szavazásra vonatkozik. A különbségtétel jelentősége, hogy míg a választójog alapelvei a választás valamennyi stádiumára kiterjednek, a jelöltállításról a tényleges szavazáson át egészen a mandátum létrejöttéig, addig a szavazás alapelvei kizárólag szorosan a szavazási eljáráshoz kapcsolódnak, alkalmazásuk nem értelmezhető kiterjesztő módon.³¹

²⁷ MÜNCH, Ingo von: *Artikel 38*. In: Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1995. 587.

²⁸ 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18.

²⁹ Pl. 19/1994. (IV. 1.) AB határozat, ABH 1994, 99; 339/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 707.

³⁰ 31/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 210.

³¹ DOMAHIDI Á.: 71. § [A választások alapelvei], i. m. 2689.

Azaz itt ismét a választójog mint alapjog tartalmát illetően történik a különbségtétel. Mivel azonban a fentiekben azt állapítottuk meg, hogy a különbségtételnek van legitim indoka a szavazatok száma tekintetében, így az ajánlásnál is elfogadhatjuk ezt a következtetést, hiszen az a választási rendszerrel szorosan összefüggő kérdés.

4. A választási névjegyzék

A választási névjegyzék a választás lebonyolításának egyik legfontosabb eszköze, előfeltétele. A névjegyzék fő funkciója a választójogosultság megállapítása: aki szerepel a névjegyzéken, az a szavazóhelyiségben kap szavazólapot, és leadhatja a szavazatát, aki pedig nincs rajta a névjegyzéken, általában nem szavazhat, akkor sem, ha megjelenik a szavazás napján a szavazóhelyiségben.³² Ezáltal a választási névjegyzék az általános választójogot védi, amely elv megvalósul a választási névjegyzék összeállításakor, frissítésekor és a szavazás napján is. Másrészt a választási névjegyzék biztosítja, hogy minden választópolgár csak egyszer szavazhasson, ily módon lehetővé válik a kettős szavazás elkerülése, azaz a választási névjegyzék a választójog egyenlőségét is biztosítja. A névjegyzék emellett számos másodlagos funkciót is ellát, például a névjegyzékben szereplő választópolgárok számának megállapításakor. A választási névjegyzék tehát alapvető szerepet tölt be a választási eljárás lebonyolíthatóságában, ily módon a választójog gyakorlásának biztosításában.

A magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok automatikusan, mindenféle aktív cselekményük nélkül bekerülnek a választási névjegyzékbe: a központi névjegyzéket a Nemzeti Választási Iroda a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásból, valamint a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásából való adatátvétellel hozza létre.³³

Azok a választópolgárok azonban, akik magyarországi lakóhellyel nem rendelkeznek, kérelemre kerülnek be a központi névjegyzékbe. Ők névjegyzékbe vételüket, névjegyzékbe vételük meghosszabbítását, illetve a névjegyzékben szereplő adataik módosítását folyamatosan, de legkésőbb az adott választást megelőző tizenötödik napig kérhetik.³⁴ A kérelem benyújtására levélben, az ügyfélkapun vagy a választások hivatalos honlapján keresztül kerülhet sor.³⁵

Míg tehát főszabály szerint passzív regisztrációs rendszer működik Magyarországon, a határontúli választópolgárok esetén aktív, a választópolgárok közreműködésére építő regisztrációs rendszerről beszélhetünk.

Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatában a választási regisztráció intézményét a magyarországi lakóhellyel rendelkezők vonatkozásában alkotmányellenesnek

³² Kivéve, ha a választójogi szabályozás lehetővé teszi a szavazás napján a névjegyzékbe való felvételt.

³³ Ve. 83. § (2) bekezdés.

³⁴ Ve. 84. § (1) bekezdés.

³⁵ Ve. 91. § (2) bekezdés.

nyilvánította, mert az szükségtelenül, kellő legitim cél nélkül korlátozta a választójogot mint alapjogot. A határozatban azonban megállapította, hogy a központi névjegyzék felállítása szükséges a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők vonatkozásában. Esetükben a kérelemre történő nyilvántartásba vétel nemhogy nem korlátozza a választójog gyakorlását, hanem annak elengedhetetlen feltétele. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők esetén ugyanis az állam nyilvántartása nem teljes, a személyiadat- és lakcímnilyvántartásban csak azok a Magyarország területén kívül élő állampolgárok szerepelnek, akik kérték adataik nyilvántartásba való felvételét, vagy Magyarország területének külföldi letelepedési szándékkal történő elhagyásakor kérték meglévő adataik további kezelését, illetve azok adatai, akik az 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdése vagy 5. §-a alapján honosított vagy visszahonosított polgárok.³⁶ Ez azonban korántsem teljes, így a külföldön élő választópolgárok esetén a passzív regisztrációs rendszer megfelelő alapnyilvántartás hiányában elképzelhetetlen.

Itt tehát a magyarországi lakóhellyel rendelkezők és a lakóhellyel nem rendelkezők között szükséges különbséget tenni, amely nem korlátozza a választójogot, nem sérti a választójog egyenlőségét.

5. Részvétel a választási szervek munkájában

A magyar választási szabályozás hagyományosan a választási igazgatásban vegyes rendszert követ: a választások lebonyolításában választási bizottságok és választási irodák egyaránt részt vesznek. A választási irodák, melyek a választás technikai lebonyolításáért felelősek, közszolgálati tisztségviselő tagokból állnak, így a választópolgárok közvetlenül nem vehetnek részt a működésükben. A választási bizottságok viszont a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.³⁷ Az Alkotmánybíróság szerint a választási bizottságok egyrészt a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei (társadalmi típusú szervek), másrészt hatóságok, amelyek mindenkire nézve jogot és kötelezettséget állapítanak meg. Vegyes jellegű jogállását tekintve a választási bizottság leginkább közjogi feladatot ellátó társadalmi típusú szervezetnek tekinthető, amely megvalósítja a választások legitimációs funkcióját, törvényesnek vagy törvénytelennek nyilvánítja a választások eredményét.³⁸

A választási bizottságok tehát arra adnak lehetőséget, hogy a választópolgárok közvetlenül is részt vegyenek a választások törvényességének ellenőrzésében.

³⁶ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 4. § (2a) bekezdés.

³⁷ Ve. 14. § (1) bekezdés.

³⁸ 917/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1028.

A választási bizottság választott tagjára vonatkozóan szigorú előírásokat határoz meg a választási eljárási törvény: többek között azt, hogy a szavazatszámoló bizottságnak és a helyi választási bizottságnak csak a településen, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnak csak az országgyűlési egyéni választókerületben, a Nemzeti Választási Bizottságnak csak magyarországi lakcímmel rendelkező, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet tagja.³⁹ Ez tehát a választott tagok közül kizárja a határontúli választópolgárokat. Nincs ilyen kizárás viszont a választási bizottságok megbízott tagjait illetően, tehát annak nincs akadálya, hogy a határontúli választópolgár valamely jelölt vagy jelölő szervezet képviselőjeként megbízott tagként részt vehessen bármely szintű választási bizottság munkájában.⁴⁰ Szintén lehet magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár külképviselői megfigyelő, a Nemzeti Választási Iroda mellett működő, a szavazási iratok ellenőrzését és a szavazatok megszámlálása törvényességének ellenőrzését ellátó megfigyelő, valamint az országgyűlési egyéni választókerületi székhely településen az országos listát állító jelölő szervezetek által megbízott megfigyelő, aki az urna szabályszerű őrzését ellenőrzi.⁴¹

A választási bizottságokban való választópolgári részvétel joga álláspontunk szerint nem része a választójognak, nem alapjog, például nem lenne alkotmányellenes egy olyan modell, amelyben nem társadalmi típusú szervek, hanem kizárólag professzionális hivatalnokok vesznek részt a választások lebonyolításában, a választási jogvitákat pedig első fokon is a bíróságok döntenék el. Nem a választójog egyenlősége, hanem az általános diszkrimináció-tilalom fényében kell tehát a szabályt megvizsgálnunk, és mivel nem alapjogról van szó, az ésszerűségi tesztet kell alkalmaznunk. Azt kell megállapítanunk, hogy a választási szervek megfelelő, zökkenőmentes működése a választás lebonyolításának előfeltétele, azaz szükséges ahhoz, hogy az állam eleget tegyen a választójog biztosítását szolgáló intézményvédelmi kötelezettségnek. A választott tagok esetén tehát ésszerű indoka van a megkülönböztetésnek, hiszen a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár esetén kevésbé valószínű, hogy folyamatosan részt tud venni a választási bizottságok munkájában. A pártok által delegált tagok, illetve megfigyelők esetén ilyen kockázat nem áll fenn, itt tehát nincs akadálya, hogy magyarországi lakóhellyel nem rendelkező tagokat delegáljanak.

6. A választási kampány

A választási kampány a választójog tájékozott gyakorlásának elengedhetetlenül szükséges feltétele. Az Alkotmánybíróság kifejezetten megállapította, hogy különösen fontos, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a választási kampány időszakában érvényesüljön.⁴²

³⁹ Ve. 17. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Ve. 17. § (1) bekezdés és 28. §.

⁴¹ Ve. 5. § (2) bekezdés, 245. § (2) bekezdés, 281. § (3) bekezdés.

⁴² 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 624.

Más határozataiban pedig a választási kampányt a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formájának tekinti.⁴³ Ugyanerre a megállapításra jut az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága: annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közlése elengedhetetlen a polgárok, jelöltek és választott képviselők között. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy a sajtó és más médiumok szabadon, cenzúramentesen kommentálhassák a közügyeket és tájékoztathassák a közvéleményt, megkívánja a közügyek megvitatásának, a kritikának, a választási kampánynak és a politikai hirdetéseknek a szabadságát.⁴⁴

A demokratikus közvélemény kialakulásához nélkülözhetetlen az információszabadság alapjoga és a választópolgárok tájékozódáshoz való joga, így a választójog érvényesüléséhez szükséges jogok közé sorolhatjuk a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot is.⁴⁵ Erről a jogról is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy különösen fontos, hogy a választási kampányban érvényesüljön.⁴⁶

A választási eljárási törvény a kampányban való részvétel, a kampányban közölt információkhoz való hozzáférés tekintetében – egy kivétellel – nem tesz különbséget a magyarországi lakóhellyel rendelkezők és a külföldön élők között. Kizárólag a közvetlen kampány határon túli választópolgárokhoz való eljutását nem biztosítja a törvény, ugyanis a jelölteknek és a jelölő szervezeteknek kizárólag a szavazókori névjegyzékben szereplő választópolgárok adatai adhatók ki, azok pedig nem tartalmazzák azon választópolgárokat, akik a levélben szavazók névjegyzékében szerepelnek.

Míg tehát a jogi szabályozásban nincs különbség, a kampányban közölt információkhoz való tényleges hozzáférés tekintetében a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők hátrányos helyzetben lehetnek. Ez a probléma előjön az Emberi Jogok Európai Bíróságának érvelésében, amikor a választójog lakóhelyhez kötését igazolhatónak tartja többek között amiatt is, hogy a külföldön élő választópolgárok ismerete kevesebb az ország napi problémáiról, valamint célszerűtlen és esetleg nem kívánatos (esetenként lehetetlen), hogy a jelöltek a külföldön élőknek megfelelően bemutathassák programjukat.⁴⁷

7. A szavazás módja

Azok a választópolgárok, akiknek nincs Magyarországon lakóhelyük, központi névjegyzékbe való kerülésük esetén automatikusan bekerülnek a levélben szavazók névjegyzékébe, hiszen számukra ez az egyetlen szavazási mód áll rendelkezésre. Ők szavazatukat levélben tudják leadni a magyarországi szavazás napján vagy azt megelőzően.

⁴³ 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 272; 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135.

⁴⁴ ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentárja, 25. pont.

⁴⁵ 6/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 135.

⁴⁶ 60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 624.

⁴⁷ Polacco and Garofalo v. Italy, no. 23450/94, Commission decision of 15 September 1997, Decisions and Reports 90-A.

A szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok viszont, akiknek van magyarországi lakóhelyük, levélben nem, csak Magyarország külképviseletein szavazhatnak.

Itt tehát megkülönböztetés történik két választópolgári csoport között aszerint, hogy van-e magyarországi lakóhelyük. E megkülönböztetés alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság előtt két indítvány is támadta. Az első indítvány még a választás kitűzése előtt úgynevezett közvetlen alkotmányjogi panasszal támadta a jogszabály ezen rendelkezésének alkotmányellenességét, mondván, a megkülönböztetés az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét jelenti. Erről az indítványról e tanulmány lezárásáig nem döntött az Alkotmánybíróság.⁴⁸

A másik indítvány egy bírói döntést támadva állította a jogszabályhely alkotmányellenességét, mivel az indítványozó, aki magyarországi lakóhellyel rendelkezett, de a szavazás napján külföldön tartózkodott, levélben nem, csak a külképviseleten tudott volna szavazni, a tartózkodási helye szerinti országban azonban nem működik magyar külképviselet, így számára állítása szerint a választójog gyakorlása aránytalan sérelmet okozott. Az Alkotmánybíróság végzésében visszautasította az alkotmányjogi panaszt.⁴⁹ Az indokolás szerint nem áll fenn a befogadás feltétele, miszerint az indítványozónak érintettnek kell lennie. A központi névjegyzékbe való felvételt – amelynek következtében a választópolgár a levélben szavazók névjegyzékébe felkerülhetne – ugyanis csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok kérhetik, így az indítványozó nem lehet érintett.

Az alkotmányellenesség elbírálásáig tehát még várnunk kell. Az első kérdés, amit a testületnek meg kell majd vizsgálnia, hogy a választójog tartalmába tartozik-e az, hogy az állam milyen szavazási módot tesz lehetővé a külföldön tartózkodók számára. Álláspontunk szerint ez nem része a választójog tartalmának, az állam szabadon dönt abban, hogy milyen módon biztosítja azok választójogának gyakorlását, akik a szavazás napján nem tartózkodnak a szavazóhelyiségük közelében. Természetesen e mérlegelésnek keretet biztosítanak az alkotmányos követelmények, elsősorban a választójog korlátozására vonatkozó szabályok, valamint a választójog általánossága és egyenlősége alapelvek. Erre a következtetésre jutott az Emberi Jogok Európai Bírósága is: nem állapított meg egyezményesértést, amikor nem biztosították a külföldön élő görögöknek a választáson való részvétel lehetőségét. Bár a külföldön szavazás lehetőségének hiánya a szabad választásokhoz való jogot korlátozza, ez a korlátozás nem tekinthető aránytalanoknak. Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében biztosított szabad választásokhoz való jogból nem következik, hogy a Szerződő Államoknak intézkedéseket kellene hozniuk, hogy biztosítsák azok választójogának gyakorlását, akik a lakóhelyüktől távol tartózkodnak.⁵⁰

Ha a levélben szavazás jogát nem tekintjük a választójog immanens tartalmának, akkor a szabályozásnak az Alaptörvény XV. cikkében meghatározott diszkriminációtilalommal való kapcsolata vonatkozásában az ésszerűségi tesztet kell alkalmaznunk.

⁴⁸ IV/01578/2013. számú ügy.

⁴⁹ 3048/2014. (III. 13.) AB végzés.

⁵⁰ Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [GC], Judgment of 15 March 2012, no. 42202/07

Kérdés, hogy van-e bármilyen ésszerű indoka a megkülönböztetésnek a két, a szavazás napján külföldön tartózkodó, tehát ebből a szempontból azonos helyzetben lévő csoport között. Álláspontunk szerint nem áll fenn ilyen ésszerű indok. A szabályozási megoldást megteremtő módosító javaslat indokolásában a benyújtó a visszaélések lehetőségével indokolja a különbségtételt.⁵¹ Látnunk kell azonban, hogy a visszaélések lehetősége ugyanúgy fennáll, ha olyan választópolgárról van szó, akinek nincs magyarországi lakóhelye, mint azoknál, akik magyarországi lakóhellyel rendelkeznek. Ha ezeket a visszaéléseket a szabályozásban elhelyezett garanciák nem képesek megakadályozni, akkor a levélben szavazásra vonatkozó teljes szabályozás ellentétes az Alkotmányban rögzített választási alapelvvel, a választás szabadságával, így az Alkotmánybíróságnak ezeket a szabályokat kell alkotmányellenesnek nyilvánítania, vagy a törvényhozót garanciális szabályok megalkotására felhívnia. Ha viszont ezek a garanciák a testület szerint megfelelőek, a visszaélések kiszűrhetőek, akkor a két választói csoport közötti különbségtétel alkotmányellenes, hiszen nem mutatható fel olyan ésszerű indok, amely a megkülönböztetést igazolhatná.

8. Jogorvoslatok benyújtása

A választójog alapjogi jellegéből következik, hogy kikényszeríthetőnek kell lennie, az államnak biztosítania kell bírói jogvédelmét. Ezenkívül a jogorvoslatához való jogból az is következik, hogy a választási jogszabályok megsértése esetén rendelkezésre álljon jogorvoslati lehetőség a törvényes rend helyreállítása érdekében.

A választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással bármely központi névjegyzékben szereplő választópolgár kifogást nyújthat be. Ugyanígy a központi névjegyzékben szereplő választópolgár benyújthat fellebbezést, illetve ha az ügyben érintett, akkor bírósági felülvizsgálati kérelmet is.⁵² Itt tehát nincsen különbség a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok és a határontúliak között.

A jogorvoslatához való jog gyakorlati érvényesülést elősegíti, hogy kifogást és fellebbezést levélben, telefaxon és elektronikus levélben, bírósági felülvizsgálati kérelmet pedig levélben és olyan elektronikus dokumentumként is be lehet nyújtani, amelyet a kérelem benyújtójának jogi képviselője minősített elektronikus aláírásával látott el.⁵³ Így tehát a jogorvoslatához azok a választópolgárok is viszonylag egyszerűen hozzáférnek, akik nem élnek Magyarország területén.

Szintén lehetséges van a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárnak alkotmányjogi panasz benyújtására, ha az ügyében folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának

⁵¹ A T/11200/9. számú zárószavazás előtti módosító javaslat indokolása.

⁵² Ve. 208. §, 221. § (1) bekezdés, 222. § (2) bekezdés.

⁵³ Ve. 212. § (1) bekezdés, 223. § (1) bekezdés.

sérelme következett be, vagy ha az ügy érdemében hozott bírói döntés Alaptörvényben biztosított jogát sérti.⁵⁴ Itt tehát az érintettség a feltétel, amely választópolgárként fennállhat, tehát ebből a szempontból sincs különbség a választópolgárok között a magyarországi lakóhelyük alapján.

9. Záró gondolatok

A 2014. évi országgyűlési választás volt az első alkalom, amikor a választójogosultak körének az Alaptörvény által történő kibővítése, a határon túl élő magyarok választójoga a gyakorlatban is valósággá vált.

Ahogy a fentiekben láttuk, a választójog biztosítása azon állampolgárok számára, akik nem az ország területén éltek, nem kötött a nemzetközi jog által: az államok szabadon mérlegelik, hogy biztosítanak-e választójogot ezen polgáraik számára. Más-más politikai filozófiai alapon nyugszik, de egyformán elfogadhatóak azok a megoldások, amelyek a parlamenti választójogot valamennyi állampolgárnak biztosítják, illetve azt kizárólag az ország területén élőkre korlátozzák.

A strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság legutóbbi választójogi tárgyú döntéséből világossá válik az is, hogy a külföldön élők választójogának biztosítása esetén lehetőség van arra is, hogy ez a választójog tartalmában különbözzön a belföldön élők választójogától. E különbségtétel legitím célja, hogy a külföldön élő választópolgárokra kevésbé hatnak ki a megválasztandó képviseleti szerv döntései, így a választás eredményére való befolyásuk is kisebb lehet.⁵⁵ Ez indokolhatja a különbségtételt az ajánlás jogánál is, amelyet a választójog részének tekinthetünk.

Más a különbségtétel legitím indoka az aktív regisztrációs rendszernél, valamint a választási szervek munkájában való részvételnél. A határon túli választópolgárokról az állam nem rendelkezik naprakész nyilvántartással, így esetükben szükséges korlátozása a választójognak, hogy névjegyzékbe vételüket külön kérniük el. A választási szervek választott tagjai közül való kizárás pedig azon az ésszerű indokon alapul, hogy e szervek folyamatos működését a választás lebonyolítása érdekében biztosítani kell.

Nem történik különbségtétel a passzív választójog vonatkozásában, a kampányszabályozás területén és a jogorvoslatokhoz való hozzáférés tekintetében. Mindhárom területen azonban a tényleges érvényesülés során a határon túli választópolgárok jelentős hátrányban vannak, elsősorban a kampányban közölt információkhoz való hozzáférés vonatkozásában. Az államnak a választójog biztosítására vonatkozó kötelezettségéből következik, hogy minden lehetséges intézkedést meg kell tennie, hogy ezen választópolgárok alapjog-gyakorlásának körülményeit minél közelebb hozza a belföldi választópolgárok alapjog-gyakorlásához.

⁵⁴ Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §.

⁵⁵ Lásd hasonló megközelítésben: SZIGETVÁRI VIKTOR – TORDAI CSABA: *A határon túliak választójogáról*. http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogrol.

Végül a különbségtétel nem mindig a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok javára történik: a szavazás módja tekintetében kedvezőbb helyzetben vannak a határon túli választópolgárok, hiszen ők levélben adhatják le a szavazatukat, míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak, kizárólag a külképviseleteken szavazhatnak. Ez jelentős hátrányt jelenthet számukra abban az esetben, ha magyar külképviselet csak nagy távolságban vagy az adott országban egyáltalán nem érhető el. E különbségtételnek álláspontunk szerint hiányzik az alkotmányos indoka, így alkotmányellenes helyzet áll fenn.

Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről¹

A határon túl életvitelszerűen élők választójoga kérdéskörének kiindulópontja a választójog alapjoként történő biztosítása az alkotmányokban, amely a 20. század második felétől kezdett meghonosodni a demokratikus jogrendszerekben. A külföldön történő szavazás végső soron azt a jogot, azt a lehetőséget biztosítja az országhatárokon kívüli élő állampolgároknak, amelynek következtében egyenlő állampolgári jogokat gyakorolhatnak a határon belül élő társaikkal, ezáltal érezve azt, hogy aktívan részt vehetnek az anyaország politikai életében. Ennélfogva a külhoni polgárok az identitási-állampolgárság-választójog tengelyen keresztül a tágan – extraterritoriális viszonylatban – értelmezett politikai nemzet tagjainak tekintendők. A külhoniak legtöbbször szimbolikusnak titulált választójogosultsága más oldalról ugyanakkor szinte minden országban felveti annak gyakorta emlegetett problematikáját is, hogy a szavazások alkalmával esetlegesen azok a polgárok is döntenek az anyaország jövőjéről, az ott regnáló politikai hatalomról – vagy egy kiélezett választási szituációban éppen azok dönthetik el a választás

¹ A tanulmány megírásában a Magyar Tudományos Akadémia, a Külügyminisztérium és a Szegedi Tudományegyetem együttműködésében 2011. október 7-én Budapesten megrendezett, „A határon kívül élő állampolgárok parlamenti képviselete. A külföldön történő szavazás – példák és kihívások” című nemzetközi tudományos konferencián (a továbbiakban: konferencián) elhangzottakra és a témában megjelent alábbi írásokra támaszkodtam: Alapjogokért Központ: *Egy a sok közül*. http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2013/09/eu_szm_02_final.pdf; BODNÁR Eszter: *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*. Magyar Közigazgatás, 2011/3.; BODNÁR Eszter: *Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban*. Közjogi Szemle, 2012/1.; FÁBIÁN György: *A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban*. De iurisprudentia et iure publico – Jogi és Politikatudományi Folyóirat, 2012/3.; HALLÓK Tamás: *A külföldön szavazás*. www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Hall%F3k%20Tam%E1s.pdf; JAKAB András: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában*. Pázmány Law Working Papers, 2011/38.; JUHÁSZ Attila – LÁSZLÓ Róbert: *A külhoni magyar állampolgárok választójoga*. In: Political Capital: Félúton a választási reform. www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES_ConferencePaper_FelutonAVasztasiReform_120417.pdf; ANTOS, Marek: *„A választójog gyakorlását csak azoknak a külhoni állampolgároknak kellene biztosítani, akik valóban kötődnek az anyaországhoz”* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940362>; SZIGETVÁRI Viktor – TORDAI Csaba: *A határon túliak választójogáról*. hazaeshaladas.blog.hu; TRÓCSÁNYI László: *A külföldön élők szavazati jogáról*. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4.

kimenetelét –, akiket érdemben nem érintenek a döntésük következményei, mivel az állampolgári jogok és kötelezettségek csupán egy részének alanyai. Mindazonáltal annak ellenére, hogy a külföldön élők ez esetben gyakorlatilag nem viselik leadott szavazatuk következményeit, és a szavazás külföldi megszervezése az anyaországnak jelentős anyagi tehervállalást jelent – és többségükben e polgárok nem is az anyaország felé fizetnek adót –, az államok többsége a közös történelmi gyökerek, valamint a diaszpórával való „valóságos kapcsolat” igényéből fakadó erkölcsi kötelezettség miatt mégis biztosítja a szavazati jogot a határon kívül élők számára.²

1. A határontúliak és az anyaország kapcsolata

Valójában mit is kell érteni *az állam és a polgárok közötti „valóságos kapcsolaton”* (genuine link)? A hazánk által követett gyakorlat, illetőleg a globálisan megfigyelhető tendencia egyértelműen bizonyítja azt, hogy a valóságos kapcsolat, a tulajdonképpeni „élő állampolgárság” ma már nem korlátozható és nem is korlátozódik az állam és polgára közötti egyfajta territorialis közösségi viszonyra. Nemcsak az a polgár áll valóságos kapcsolatban az államával, aki életvitelszerűen az országban él, hanem az is, akinek – legyen a világ bármely pontján – van egy olyan szellemi, nyelvi, kulturális, lelki, identitásbeli (és mindehhez esetleg kötődő gazdasági) kapcsolata az országgal, amely ezt a tényleges kapcsolatot valóságossá teszi, és tartalommal tölti meg. Az anyaországhoz való kötődés természetesen különösen erős azok tekintetében, akiknek családja, rokonsága még az anyaországban él.³ A fennálló „valóságos kapcsolat” kérdése azonban nagyon sok államban problémaként van jelen, és intenzíven befolyásolja a külhoniak választásokon történő részvételének jogi szabályozását. Ennek alapjaként pedig az a kérdés fogalmazódik meg legtöbbször, hogy az országot elhagyó harmadik és negyedik generációs állampolgároknak vajon megvan-e még a valóságos kapcsolatuk az anyaországgal, avagy esetükben csupán „alvó állampolgárságról” beszélhetünk.

² A diaszpóra lélekszámához képest minden ország esetében töredékét teszi ki az állampolgársággal rendelkezők köre, és még kisebb részét képezik az anyaországhoz való kötődésüket valamilyen módon ápoló állampolgárok, akik egészen kis százaléka voksol végül a választásokon. E viszonyrendszerben a parlamenti képviselők választásán a határon túliak szavazási hajlandósága többnyire csökkenő tendenciát mutat az uniós tagországok esetében, amelynek lényeges oka lehet az, hogy – a választási rendszerek sajátosságaiból adódóan – tulajdonképpen nincsen érdemi befolyásuk a mandátumok sorsára. (Forrás: Republikon Intézet: *Különleges kisebbség. A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról*. http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf 12.) Megjegyzendő azonban, hogy kiélezett választási szituáció esetében az előbbiekkal ellentétes tendencia érvényesülhet a közvetlen elnökválasztás és az országos népszavazás esetében. Romániában például a legutóbbi elnökválasztás iránti érdeklődés sokkal nagyobb volt a parlamentinél (Traian Basescu a külföldről leadott szavazatokkal nyerte meg az elnökválasztást 2009-ben), ezért a külhoni szavazók felértékelődtek a politikai mezőny egy részének szemében, míg a másik oldalt mindez gyanakvással töltötte el.

³ Ezt fejtegette Martonyi János külügyminiszter a határon kívül élő állampolgárok parlamenti képviseletének aktualitásáról szóló előadásában a konferencián.

Portugáliában például az Alkotmány 120. cikk (2) bekezdése is exponálja ezt a problémakört, mely szerint „A külföldön élő portugál állampolgárok választójogának gyakorlását törvény szabályozza, figyelemmel a nemzet közösségével való tényleges kapcsolataikra.” A közvetlen kapcsolattartás mint az élő állampolgárság bizonyításának szükséges és lényeges kritériuma e jelentős diaszpórával rendelkező országban a politikai diskurzus igen gyakori témája, így legutóbb a kormányzó jobboldali szociáldemokrata párt (PSD) vetette fel 2006-ban.⁴ Görögországban a külföldön élők szavazási lehetősége – annak ellenére, hogy elviekben széles körű támogatottságot élvez – a gyakorlatban a mai napig nincs megoldva. Ennek legfőbb oka pedig a határokon túl élő, nagyszámú görögség identitásáról szóló heves viták lezáratlansága. „A görög állampolgárság korlátozás nélkül átszámaztatható az utódokra, de a Görögországhoz kötődés – mint más országokban – a generációk során veszített erejéből. Szemben azokkal a görögökkel, akik kifejezetten élni kívánnának választójogukkal, például az Egyesült Államokban élő görögség nagy része már teljesen elvesztette görög identitását, és Görögországhoz csak az ouzo és a souvlaki köti őket.” Itt jegyezzük meg, hogy a konzervatív kormány által legutóbb 2009-ben a diaszpóra választójogának gyakorlati érvényesítésére benyújtott törvényjavaslatot a baloldal elsősorban azért nem támogatta Görögországban, mert a külföldön élők identitásának megkérdőjelezhetősége miatt kétségesnek tartotta választásuk politikai relevanciáját.⁵

Általánosnak mutatkozik tehát az igény arra, hogy a választójogot lehetőleg azon külhoni élő polgárok számára biztosítsák az államok, akik valamilyen módon valóban kötődnek az anyaországhoz. Ennek egyik, jogi szabályozásokban történő kifejezőmódja az az időbeli korlát, amely – többes állampolgárság esetén is – csupán egy meghatározott ideig történő külföldön tartózkodás esetén biztosítja a szavazás lehetőségét a külföldön élők számára (Németország esetében ez 25 év, Nagy Britanniában 15 év, a dán országgyűlési képviselőválasztásról szóló törvény pedig a választói névjegyzékben való jogosultságot a külföldön élő dán állampolgár 2 éven belüli visszatéréséhez köti). Más országok ugyanakkor azon az állásponton vannak, hogy a külhoniak és az anyaország közötti élő kapcsolat az önkéntes alapú és időszakonként megújuló aktív regisztráció által is „megmérhető”, mivel szinte kizárólag az anyaországhoz élő állampolgársággal kötődő polgárok vállalják a szavazási procedúra „viszontagságait”. Ennélfogva a külhoni állampolgárok számára a szavazás lehetőségét garantáló országok közül egyre többen alkalmazzák e módszert, megteremtve általa a külhoniak választási névjegyzékét is egyben. Mindazonáltal vitán felül áll, hogy a regisztrációs kényszer az országhatárokon túli választók esetében egyértelműen csökkenteni a szavazási hajlandóságot. A határokon túl élő állampolgárok regisztrációs aktivitása az Unió országaiban ennek megfelelően meglehetősen alacsony, még a „gondoskodó anyaországok” esetében is jellemzően 1-2

⁴ Maria Manuela Aguiar, a külhoni portugálok egykori parlamenti képviselője „*A Portugálián kívül élő portugálok szavazati joga és parlamenti képviselete*” című előadása a konferencián.

⁵ Dimitris Christopoulos, az athéni Panteion Egyetem egyetemi tanárának „*A hellén diaszpóra szavazati joga a XXI. század küszöbén*” című előadása a konferencián.

százalék körül mozog, amihez képest a kelet-európai országok – Románia és Horvátország – 15-17 százalékos regisztrációja már kifejezetten magasnak mondható.⁶ Persze ezen országok esetében a 20. század történelmi eseményei és annak időbeli közelsége nagyrészt indokolhatják a fenti arányokat.

2. A választójog kiterjesztésének problematikus hatásai

A külföldi állampolgárok választójogának mind több országban történő biztosítása lényeges alkotóelemét képezi a választások „nemzetköziesedésének”. E nézőpontból kiindulva nem elhanyagolható kérdés, hogy a távollévők szavazati jogának gyakorlása hogyan befolyásolja, érinti-e egyáltalán a külföldi állam szuverenitását, az országok egymás közötti kapcsolatait. Fontos rögzíteni: a külföldön gyakorolt választójog joghatást nem gyakorol, nem gyakorolhat abban az országban, ahol az illető él. Tehát semmilyen összefüggésben sem érinti, sérti annak az országnak a szuverenitását, ahol egyébként az illető életvitelszerűen tartózkodik, mivel a joghatás kizárólag az anyaországban áll be. A külföldi szavazása többletfeladatot, terhet a befogadó ország közigazgatási hatóságai számára jellemzően nem okoz, nem kell, hogy okozzon. A külföldön élő állampolgárok szavazati joga tehát alapvetően olyan kérdés, ami ugyan valóban nemzeti hatáskör, így a nemzeti szuverenitás körébe tartozik, de azért igényli az országok közötti megértést, a körülmétekintést és a párbeszédet. Elsősorban pedig azért, mert a külföldi választások esetében figyelemmel kell lenni a fogadó ország reakciójára és jogi szabályozására is, különösen arra tekintettel, hogy néhány országban aggodalom mutatkozik a külföldi „virtuális” választási kerületek létrehozásával, az ott folytatandó választási kampánnyal vagy a leadott szavazatok postai úton történő továbbításával kapcsolatban. Kanada például ellenzi azt, hogy területét egy másik ország – még ha csak virtuálisan is – választási kerületnek nyilvánítsa, amikor a Kanadában élő állampolgárai számára biztosítja a szavazás lehetőségét.⁷ A külföldi választójogának érdemi gyakorlását emellett jelentősen befolyásolja a választási kampány intenzitása is, amely pedig szintén az egyes országok hozzáállásán, fogadókészségén, jogi szabályozásán múlik. A külföldi, „virtuális” választókerületekben sok esetben nagyon kevés az egyéni induló, a diaszpóra tagjai sokszor keveset tudnak a jelöltekről, az őket állító pártokról. Kanadában például kifejezetten elleneztek az olasz pártok ott folytatott kampányait, ami igen feszültté tette a két ország közötti viszonyt a választási időszakokban. Annak ellenére, hogy a nemzetközi tendencia egyértelmű a külföldi választójoga biztosításának kérdésében, az anyaország és a külföldi államok közötti félreértéseket, aggodalmakat megfelelő magyarázattal, pár-

⁶ Forrás: Republikon Intézet: *Különleges kisebbség. A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról*, i. m. 11.

⁷ Brian Alexander Ebel, a kanadai nagykövetség tanácsosának hozzászólása a konferencián.

beszédrel, együttműködéssel kell rendezni, végső soron nemzetközi szinten szükséges szabályozni.⁸

„Különös elbánást” igényelnek a külföldiek szavazása tekintetében azok az országok is, amelyek jogi szabályozásában nem elfogadott a kettős, illetve többes állampolgárság intézménye. Bár az Európai Unió tagországai közül ma már 17 nem követeli meg a saját állampolgárságról történő lemondást, nemzetközi viszonylatban még mindig igen jelentős – mintegy 45 százalék – a nem elfogadó országok aránya,⁹ amelyek esetében az anyaországi hatóságoknak fokozott figyelemmel kell eljárni a regisztrációs és szavazási procedúra során. A nem kellő diszkrécióval kezelt választási regisztrálás, a kizárólag postai úton biztosított regisztráció és szavazattovábbítás, továbbá az ezen országokra vonatkozó túlzottan részletes adatszolgáltatás az ilyen országokban élő külföldi állampolgárok számára kellemetlenséget, végső soron a külföldi állampolgárság elvesztését és ennek számos jogkövetkezményét is maga után vonhatja. Ilyen helyzettel szembesülhetünk például a szlovákiai magyar állampolgárok esetében, miután Szlovákia a hazai 2010. évi állampolgársági törvénymódosítás hatására a többes állampolgárságot tiltó törvényt fogadott el. E tekintetben különös jelentősége van annak, hogy például a hazai gyakorlatban a külföldön élő állampolgárok számára törvényileg biztosított és a gyakorlatban a legtöbb esetben megoldott a levélszavazás szavazási levélsomagjának személyes átvétele, illetve leadása a kijelölt külképviseleteken. Ezzel ellentétben ugyanakkor Ausztriában – mint a többes állampolgárság intézményét nem támogató országban – ennek hiánya, illetve a törvényi szabály gyakorlati megoldatlansága (tekintettel arra, hogy nem volt kijelölt külképviselet a 2014. évi országgyűlési választásokon a szavazási levélsomagok kézbesítésére, illetve fogadására) komoly problémát, nehézséget jelentett a voksolni szándékozó külföldi állampolgárok számára.¹⁰

3. A külföldi szavazás nemzetközi trendje

A határon túli állampolgárok választójoga kérdéskörében a kiindulópontként szolgáló nemzetközi dokumentum az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény és annak 1952-ben elfogadott első kiegészítő jegyzőkönyve. Ebben „A Ma-

⁸ Martonyi János külügyminiszter előadása és Guido Tintorinek, a University of Leiden kutatójának „*A külföldön élő olaszok szavazati joga és parlamenti képviselete*” című előadása a konferencián.

⁹ SZABÓ Marcel: *A többes állampolgárság – Új nemzetközi és uniós perspektívák felé?* Állam és jogtudomány, 54. évf. 2013/1-2. 135–136.

¹⁰ A központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről szóló 17/2013. (VII.17.) KIM rendelet 1. melléklet 2. pontja alapján. Tekintettel arra, hogy a kettős állampolgárságot tiltó országok tekintetében leadott érvényes szavazási iratok száma – az ott élő magyar állampolgárok védelme érdekében – nem kerültek közzétételre országonként, csak vélelmezni tudjuk, hogy Ausztria esetében a fenti körülmények miatt meglehetősen alacsony lehetett a szavazási hajlandóság a vizsgált körben. Annak ellenére lehet ez így, hogy az anyaországgal szomszédos államokban élő külföldiek szavazási hajlandósága európai viszonylatokat tekintve is a legmagasabbnak mondható.

gas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.” Mindez pedig, az Emberi Jogok Európai Bíróságának értelmezése alapján azt a szabad választások megtartására vonatkozó állami kötelezettséget fogalmazza meg, amelynek szerves részét képezi az egyén aktív és passzív választójoga is. A Bíróság gyakorlata szerint az állampolgárok választójoga, így a külföldön élő állampolgárok szavazati joga az állampolgárságtól származtatottan védett, de nem abszolút jog. Ennélfogva Európában a külföldi választók szavazati jogát tekintve sem létezik preferált választójogi modell, annak kialakítását a történeti, kulturális és politikai hagyományok igen jelentősen befolyásolják.¹¹

A Velencei Bizottság jelentésében¹² 57 ország gyakorlatát vizsgálta a külföldi állampolgárok választójogának gyakorlati érvényesülésével kapcsolatban. Ennek alapján kijelenthető, hogy nincs olyan nemzetközi vagy uniós „kényszer”, amely külföldön élők szavazati jogának biztosítására, de ugyanilyen értelemben annak kizárására irányulna. A Bizottság jelenése mégis azt üzeni, hogy az európai mobilitást is figyelembe véve *oly módon kell megközelíteni a külföldön élők választójogának kérdését, amely erősíti a nemzeti és európai állampolgárság fejlődését*. Implicite ez pedig azt jelenti, hogy – különböző technikákkal – meg kell keresni az alkotmányos módját annak, hogy az államok – legalább – relatíve egyenlőséget teremtsenek az országban élő és az országon kívül élő állampolgárok között a választójog gyakorlása tekintetében.

Ebben az összefüggésben érdemel figyelmet Görögország esete, ahol koncepcionálisan sohasem volt vitatott a választójog biztosítása a mintegy 3.7 milliós diaszpórának, amiről a görög Alkotmány 51. cikk (4) bekezdése is tanúskodik. Eszerint „A parlamenti választásokat az egész állam területén egyidejűleg tartják meg. A külföldön élők választójogának gyakorlását az összes képviselő kétharmados többségével elfogadott törvény szabályozza. Ilyen személyek esetében az egyidejűleg megtartott választás elvét nem sérti a választójog postai úton vagy más hasonló eszközzel való gyakorlása, amennyiben a szavazatok összeszámllálása és a választási eredmény kihirdetése egyszerre történik belföldi és külföldi szavazatoknál.”

Tekintettel azonban arra, hogy a külföldön történő szavazás a görög választási gyakorlatban – a korábban említett okokból kifolyólag – még mindig nincs megoldva, a külföldi hellének választójogával kapcsolatban számos per zajlott a görög állam ellen a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságán. Bár a Bíróság egyetlen alkalommal sem marasztalta el Görögországot, 2012. márciusi határozatában azonban megállapította, hogy Görögország megsértette az az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkelyét, mert a nemzeti Alkotmányában foglaltaktól eltérően több mint 35 éven át nem rendezte annak kérdését, hogy a külföldön élő görög állampolgárok miként jogosultak szavazati jogukat gya-

¹¹ Erről beszélt Trócsányi László a „*Velencei Bizottság ajánlása a külföldön történő szavazásról*” címmel a konferencián.

¹² A Velencei Bizottság CDL-AD (2011) 022. sz. jelentése.

korolni.¹³ A panaszosok egyébként Franciaországban élő görög állampolgárok voltak, akik levelet írtak a párizsi görög nagykövetségnek, és jelezték, hogy élni akarnak a görög Alkotmányban foglalt szavazati jogukkal. Az ügy sajátossága, hogy a Bíróság eljárása során a görög Alkotmányt is bevonta vizsgálódása körébe a kérdéssel kapcsolatban, és döntésénél a görög Alkotmány 51. cikkéből fakadó – azóta is törvényi szabály nélküli – állami kötelezettséget is szem előtt tartotta.

4. A „gondoskodó anyaország” modell

A külföldön élők választójogának gyakorlása kérdésében a nemzetközi minták, példák és trendek – mind a szabályozás elvei, mind a megvalósítás technikája kérdésében – igen óvatosan kezelendők. Tekintettel arra, hogy egészen különbözőek lehetnek a külföldi tartózkodás okai, a külföldön élők nagyságrendje (az országban élő állampolgárokéhoz képest), a tartózkodás helye vagy az anyaországgal való viszony, az e körülmények következtében adott válaszok minden esetben csupán orientáló ismeretként szolgálhatnak számunkra, feltétel nélkül követendő példaként azonban semmiképpen.¹⁴ Célunk csupán annyi lehet, hogy megismerjük az egyes országok gyakorlatát, tapasztalatait, megvitassuk és európai kontextusba helyezzük az érveket és ellenérveket, ami jelen helyzetben azt jelentheti, hogy bizonyos következtetéseket vonunk le, összefüggéseket tárunk fel a hazai és más országok gyakorlatából és tapasztalataiból.

Az állampolgárság szabályozása – ezen belül vagy ezzel összefüggésben az kérdés, hogy a határon kívül élő állampolgárok rendelkeznek-e választójoggal és milyen feltételekkel – döntően tehát a nemzeti szuverenitás körébe esik. E kiindulópont és alaptétel a mai világban ugyanakkor jelentős korlátozásokkal érvényesül. Az európai jogi keretek nagyon sokféle megoldást tesznek lehetővé. Mint ahogy a Velencei Bizottság jelentésében vizsgált legtöbb ország, úgy az Európai Unió 28 tagállama közül 25 biztosítja a határon túl élők számára a szavazati jogot a parlamenti képviselők választásán.

A következőkben ezek közül 5 olyan országot tekintünk át, amelyek – többek között – a jelentős számú külföldön élő állampolgár miatt is az egyenlő, aránytalan korlátozás- és feltételmentes¹⁵ szavazati jogot biztosító, „gondoskodó anyaország”¹⁶ modelljéhez

¹³ Case of Sitaropoulos and Giakoumopoulos v Greece [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109579#{%22itemid%22:\[%22001-109579%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109579#{%22itemid%22:[%22001-109579%22]})

¹⁴ FÁBIÁN Gy.: *A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban*, i. m. 9.

¹⁵ Ezen országokban a külföldi szavazati joga regisztrációhoz kötött, amely e tekintetben nem a választójog határon túli állampolgárok esetében történő aránytalan korlátozását jelenti, hanem – szemben az ország területén élő polgárokkal – azon adatokat, információkat biztosítja az anyaállam részére, amelyek révén az lehetővé tudja tenni a választójog országhatárokon kívüli gyakorlását. Lásd erről a Velencei Bizottság CDL-AD (2011) 022. sz. jelentését.

¹⁶ TRÓCSÁNYI L.: *A külföldön élők szavazati jogáról*, i. m. 88.

taroznak, és legtöbbjük esetében alkotmányos szinten van garantálva a szavazásban való részvétel lehetősége a küllhoniak számára.¹⁷

4.1 Franciaországban először a IV. Köztársaság 1946. évi Alkotmánya biztosította a küllhoni franciák szenátusi képviseletét, majd 1958-ban, a IV. Köztársaság megalakulásakor mondták ki, hogy szükség van a Szenátusban és a Nemzetgyűlésben is a határokon túl élő franciák képviseletére. E kezdeményezés kevés visszhangra talált a Nemzetgyűlésben, és ennek megfelelően a francia Alkotmány 24. cikke is csupán azt mondta ki, hogy „A Franciaországon kívül élő franciákat a Szenátusban képviseleti jog illeti meg.” Következésképpen a parlamenti képviselet sokáig csak a Szenátusban valósult meg, ma már 12 szenátor – közvetet, a Küllhoni Franciák Közgyűlése általi – megválasztása révén. A három választókerületben – amelyek valójában a mandátum kezdetének és lejáratának az időpontkülönbségét jelenítik meg, tekintettel arra, hogy rotációs rendszerben választják a Szenátus tagjait – 2, 4 és 6 szenátor képviseli a küllhoni franciákat.¹⁸ Később egyre inkább erősödött az a korábbi elképzelés, hogy a küllhoni franciák a Nemzetgyűlésbe is választthassanak képviselőket, és a legutóbbi nemzetgyűlési választásokon már egyéni választókerületeikben saját jelöltjeikre szavazhattak. A határon túliak számára létrehozandó egyéni választókerületek száma ugyanakkor minden választás alkalmával a küllhoni franciák választói névjegyzékében (konzuli névjegyzék) felvettek számától függ, ahova a választásokat megelőző év december 31-ig lehet regisztrálni személyesen. Legutóbb ennek megfelelően 11 hely illette meg a küllföldön élő francia diaszpórát, amelyet azonban csak 11 belföldi választási körzet törlése által tudtak létrehozni, mivel a francia Alkotmányban rögzítve van a képviselők száma. Így jelenleg a mintegy 2,5 millió küllföldön élő franciát 12 szenátor, valamint 11 parlamenti képviselő képviseli a törvényhozásban.¹⁹

A küllhoni franciák szavazására postai úton kerülhet sor, azonban a legutóbbi választásokon kísérleti jelleggel néhány helyen már lehetőség nyílt elektronikus úton szavazni. Meg kell jegyezni, hogy ez utóbbi – mint a voksolás legújabb, Európában ma még kivételesen alkalmazott technikai módozata – kapcsán még jelentős bizonytalanság volt tapasztalható, döntően a rendszer kiforrotlanságának köszönhetően.

4.2 Portugália migrációs nemzet, ahol a népesség egyharmada (5 millió fő) – hazánkhoz hasonlóan – az ország határain kívül él, amihez hozzájárul az is, hogy 1967 óta az országukat elhagyó portugálok nem veszítették el állampolgárságukat. A diktatúrát követő választójogi reform tette lehetővé azt, hogy a küllföldön élő portugálok részt vegyenek a parlamenti választásokon. Bár 2005 óta azok az állampolgárok, akik 15 éve nem élnek Európában, ki vannak zárva a szavazásból, de hazatérésük után egy hónappal ez a kritérium érvényét veszti.

¹⁷ Az ebbe a körbe tarozó országok a parlamenti képviselőválasztáson kívül az országos népszavazáson, az európai parlamenti képviselőválasztásokon, illetőleg az államfő közvetlen megválasztása során is biztosítják a küllhoniak részvételének lehetőségét a szavazáson.

¹⁸ www.senat.fr/senateurs/sencir.html

¹⁹ Joëlle Garriaud-Maylam szenátor előadása „A küllhoni franciák szavazati joga és parlamenti képviselete” címmel a konferencián.

A parlamenti választások során a külföldön élő portugálok szavazati joga aktív választójogot jelent, következésképpen szavazhatnak, de nem lehetnek jelöltek, nem választhatók. A jelöltek az Alkotmány szerint az adott nemzetet és nem pedig az adott szavazókört képviselik. Jelenleg a portugál Nemzetgyűlésben 230 képviselőből mindössze négyen képviselik a határon túl élő portugálokat, ami egyes vélemények szerint inkább a külföldi állampolgárok szavazati jogának korlátozását, mintsem valós képviseletüket mutatja.²⁰ A külföldön élő portugálok 2 választókerületet alkotnak – az egyiket az Európában élő, a másikat az azon kívül élő portugálok –, ahonnan 2-2 mandátum szerezhető.²¹ Kizárólag azok a külföldi portugálok szavazhatnak a két külföldi választókerület listáira, akik személyesen regisztráltak.²² A legutóbbi parlamenti képviselőválasztás alkalmával 5 millió külföldön élő portugál közül az Európán kívüli területeken mindössze 200 ezren iratkoztak fel a külföldön élők névjegyzékébe. A feliratkozás az önkéntesség elve alapján történik, amely egyúttal az Alkotmányból fakadó „tényleges kapcsolat” követelményének végrehajtásaként funkcionál, és bizonyítja, hogy a regisztráló valós kapcsolatot ápol az anyaországgal.

A szavazás a parlamenti választásokon postai úton történik – amely rendre sok érvénytelen szavazattal is jár –, ugyanakkor az elnökválasztásokon csak személyesen adhatják le a voksukat a külföldi portugálok.²³ Számukra könnyebbé tehető a két rendszer ötvözése, ehhez azonban az Alkotmány módosítására van szükség. Míg a parlamenti választások sorsát a határon túli szavazatok döntően nem befolyásolják, és inkább szimbolikus jelentőséggel bírnak, az elnökválasztások eredményét a külföldi voksok eldönthetik. Ez történt 2011-ben, amikor is 9 ezren voksoltak a határokon túl élő polgárok közül.²⁴

4.3 Olaszország olyan jogi szabályozást alakított ki, amely védi a külföldön élő olaszok állampolgárságát. A *ius sanguinis* elvének alkalmazása miatt a 19. és 20. században kivándorló olaszoknak, illetve azok leszármazottainak megmaradt az állampolgársága, nincs generációs korlátozás, arról csak az olasz hatóságok előtt tett önkéntes nyilatkozattal lehet lemondani. A harmadik, negyedik generációs olaszoknak az anyaországhoz való kötődése, illetve politikai orientációja viszont ebben az országban is kétségeket ébreszt. Jelenleg 4 200 000 olasz – az összes olasz mintegy 5 százaléka – él külföldön, akikből 1,5-2 millióan olasz állampolgárok.

Az olasz Alkotmány 48. cikk (4) bekezdése szerint „...a kamarákba történő választás során külföldi választókerületet kell létrehozni, amelyben megszerezhető helyek számát alkotmányos törvény határozza meg, a törvényben meghatározott elvekkel összhangban”.

²⁰ Maria Manuela Aguiar, a külföldi portugálok egykori parlamenti képviselője *„A Portugálián kívül élő portugálok szavazati joga és parlamenti képviselete”* című előadása a konferencián.

²¹ 14/79 törvény a Nemzetgyűlésről.

²² 13/99 törvény a választói névjegyzékről.

²³ 95-C/76 törvény a külföldi szavazási eljárásról.

²⁴ Maria Manuela Aguiar, a külföldi portugálok egykori parlamenti képviselője *„A Portugálián kívül élő portugálok szavazati joga és parlamenti képviselete”* című előadása a konferencián.

A határon túli olaszok – akiknek állandó lakóhelye tizenkét hónapot meghaladóan külföldön van – kérvényezhetik felvételüket a „Külhoni olasz állampolgárok választói névjegyzék”-ébe a nagykövetségeknél és a konzulátusoknál. A regisztráció az olasz diaszpóra esetében is a választójog gyakorlásának feltétele. A külhoni olaszok a parlamenti választásokon, a külföldi választókerületben (Estero) 6 szenátort és 12 képviselőt küldhetnek a parlamentbe.²⁵ A voksolás postai úton történik azokban az országokban élő állampolgárok esetében, amelyekkel Olaszország az erre vonatkozó kétoldalú megállapodásokat megkötötte. Azok esetében, ahol nem sikerült ilyen egyezményeket tétő alá hozni, illetőleg ahol a megállapodások megkötése ellenére a helyi viszonyok nem teszik lehetővé a levélszavazás biztonságos lebonyolítását, a szavazatok leadásához a szavazás napján – több mint 40 ország esetében – haza kell térni Olaszországba. Bár az állam az utazás költségeinek 75 százalékát megtéríti, nyilvánvaló, hogy ez esetben az aránytalan megterhelés miatt lényegesen kevesebb szavazó adja le a voksát, mint levélszavazás útján.²⁶

4.4 Romániában a 2008. évi választójogi törvény teremtette meg a külhoni román állampolgárok (nem több mint 1,5 millió) választójog gyakorlásának kereteit és feltételeit.²⁷ (Csak a teljesség kedvéért, az összes román – 23 millió – több mint 18 százaléka az ország határain kívül él.) Bevezette a kiegészítő választói névjegyzéket, amelyre regisztrálhatnak a határon túl élő román állampolgárok. A román diaszpórának önálló választókerülete van, amelyből 4 képviselőt és 2 szenátort juttathatnak a törvényhozásba.

A külhoni román állampolgárok jelenleg kizárólag személyesen a külképviseleteken (nagykövetség, konzulátus) szavazhatnak, amire azonban a nagy távolságok miatt nehéz motiválni őket. Ráadásul, ha az adott országban nincsen román misszió, akkor a külhoni választókerület egy másik országában adhatja le voksát a külhoni román állampolgár.²⁸ Mindebből kifolyólag Romániában napjainkban is élénk vita folyik a postai szavazás bevezetésének lehetőségéről a határon túl élő románok számára. A választási rendszerben a külföldön élő románok választása tekintetében kompenzációs elemek érvényesülnek, így tudott bekerülni a Parlamentbe az afrikai körzetből az a képviselő, aki csak 34 szavazatot kapott.²⁹

4.5 Horvátországban az 1991. évi állampolgársági törvény biztosított letelepedés nélkül állampolgárságot. Az összes horvát megközelítőleg 40 százaléka él az ország határain kívül, mintegy 43 országban.³⁰ A szabályozás külön kérelmezés nélkül automatikusan aktív és passzív választójogot biztosít azok számára, akik az állampolgársági törvény alapján megszerezték az állampolgárságot.

²⁵ Az olasz Alkotmány 56. cikk (2) bekezdése, valamint 57. cikk (2) bekezdése.

²⁶ Alapjogokért Központ: *Egy a sok közül*, i. m.

²⁷ 2008. évi 35. törvény a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról (a továbbiakban: a törvény).

²⁸ A törvény 8. cikk (2) bekezdése.

²⁹ Varga Attila a Sapientia Egyetem egyetemi docense, román parlamenti képviselő „*A határon túl élő románok parlamenti képviselete*” című előadása a konferencián.

³⁰ Alapjogokért Központ: *Egy a sok közül*, i. m.

A horvát Alkotmány 45. cikke értelmében „A parlamenti és köztársasági elnök választásokon a köztársaság biztosítja a választójog érvényesülését a határokon kívül élő állampolgárok számára is a választások idején úgy, hogy azok szavazhatnak abban az országban, ahol éppen tartózkodnak a törvény által meghatározott módon.” Ennek megfelelően a szabóri képviselők megválasztásáról szóló törvény intézményesíti a képviseletet. A 12. választási kerület a határon túli választókerülete, ahol a jelöltek is a külhoni horvátok közül kerülnek ki. A listás választás eredményeképpen a horvát diaszpóra 3 képviselőt juttathat a parlamentbe.

Sokáig problémát jelentettek a választói regiszterek frissítésével, pontosításával kapcsolatos nehézségek (így például ha egyszer rákerült valaki, akkor sem kerül le onnan, ha meghal). 2012-től azonban Horvátországban is aktív, előzetes regisztrációt vezettek be a külhoni horvátok számára, melynek alapján minden választójog gyakorlásának feltétele a külhoni választói névjegyzékbe történő felvétel.³¹

A regisztrált külhoniak kizárólag a külképviseleteken szavazhatnak. A választások iránt azonban csekély az érdeklődés, amely az évek előrehaladtával fokozatosan csökken. A voksolók legnagyobb része a bosznia-hercegovinai horvátságból kerül ki (ahol egyébként a horvát diaszpóra több mint kétharmada él), a mandátumok sorsa is itt dől el, jelöltek is itt állítanak. Így elmondható, hogy a horvát Parlamentben tulajdonképpen csak ennek az egy régióknak a reprezentációja jelenik meg.

5. A hazai megoldás és tapasztalatok

Magyarország az állampolgársági jog szabályozása terén a vérségi elvet (*ius sanguinis*) tekinti alaptételnek,³² aminek az a következménye, hogy az országból eltávozott, az országtól elszakított sok millió magyar megőrizte, megőrizhette állampolgárságát. Mindez megközelítőleg 5 millió – tehát az összes magyar nagyjából 1/3-át kitevő – határon túl élő magyart érint, akik döntő többsége – mintegy 50 százaléka – a hazánkkal közvetlenül szomszédos országokban él. E körülmények, az ország 20. századi történelmi traumái és a mindebből fakadó erkölcsi kötelezettség tették megkerülhetetlenné a külhoni magyarok szavazati jogának kérdéskörét is, amely több évtizedes élénk vitát követően a 2010–2014 közötti parlamenti ciklusban került nyugvópontra.³³

A határon túl élő állampolgárok választójogának biztosítása terén Magyarország az utolsók között volt Európában. Míg a korábbi szabályozás a választásra jogosult magyar állampolgárok körét az ország területén lakóhellyel rendelkezőkre korlátozta, az Alaptörvény a D) cikkből kiindulva – amely tulajdonképpen a határon túli magyarokat a politikai nemzet részének tekinti – a XXIII. cikk (1) bekezdésében teremti meg

³¹ Korhecz Tamás, a vajdasági Magyar Nemzeti Tanács elnökének előadása „*Újabb tendenciák Közép- és kelet Európában*” című előadása a konferencián.

³² Alaptörvény G) cikk (1) bekezdése.

³³ Ennek alapját képezi az Alaptörvény D) cikke.

a külhoniak választójog-gyakorlásának lehetőségét. A 2010. évi állampolgársági jogi szabályozás következményeképp pedig az ország határain kívül élő magyarok kedvezményes elbírálás alapján kaphatják meg az állampolgárságot, melynek köszönhetően a magyarság immár egységes diaszpórából áll.

A külhoni állampolgárok „kategória” – ide értve a külföldön tartózkodó, de magyar lakcímmel nem rendelkező állampolgárokat – alapvetően a kivándorlások következtében külföldön élő magyar állampolgárokat, illetőleg azok leszármazottait, valamint az egyszerűsített eljárással honosított,³⁴ döntően az ország területe egy részének elcsatolásával anyaországától elszakított személyeket, illetve azok leszármazottait jelenti. A külföldön élő állampolgárok a kialakított szabályozásnak köszönhetően az országgyűlési képviselőválasztás során a pártok országos listájára voksolhattak. Nincs tehát önálló külhoni választókerületük, amely a vegyes választási rendszer sajátosságainak köszönhetően azt eredményezte, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgárokkal szemben nem kettő, hanem csak egy szavazattal rendelkeznek. E megoldásról, azaz a külhoni állampolgárok „fél szavazatos” megoldásáról számos jogi vélemény és elemzés látott napvilágot az elmúlt években,³⁵ melyek többnyire a megoldás Alaptörvénnyel való összhangját nem vitatták. A kérdést inkább a választójog egyenlőségének elvét következetesen rögzítő és attól a szavazatok számában való eltérést sem toleráló, hazánkat is kötő nemzetközi egyezmények jelentik, így mindenekelőtt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikk b) pontja. A Velencei Bizottság és az EBESZ közös jelentésében ugyanakkor nem kifogásolta, sőt a technikai körülményekkel kifejezetten arányosnak és igazolhatónak ítélte meg azt a magyar korlátozást, hogy a külhoni, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok az országgyűlési képviselőválasztás során csupán listára szavazhatnak.³⁶ Mindezek ellenére úgy vélem, hogy a választási szabályozás értékelése és revíziója során – már csak az állampolgárok közötti megkülönböztetés elvi problematikáját tekintve – megfontolás tárgyát képezheti a külhoniak szavazategyenlőségének biztosítása a külhoni egyéni virtuális, külhoni választókerület megteremtése által.

A szavazáshoz a külhoni, magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgároknak regisztrálniuk kellett, azaz felvételüket kellett kérelmezni a levélben szavazók

³⁴ A 2014. évi országgyűlési képviselőválasztásokig az egyszerűsített eljárásnak köszönhetően nagyszámúrendileg több mint 600000 határon túl élő magyar kérelmezte az állampolgárságot, akik döntő többsége (mintegy 550000 állampolgár) a jelzett időpontig le is tette az állampolgársági esküt. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a több mint félmillió új magyar állampolgár egyharmada gyermek – akik még nem szavazhatnak –, illetőleg olyan személyek, akik rendelkeznek magyarországi lakcímmel.

³⁵ BODNÁR E.: *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*, i. m. 107–108.; JAKAB A.: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában*, i. m.; Századvég Alapítvány: *Az új magyar választási rendszer*. http://szadveg.hu/ld/w0w1i5r5l9k1k8j9f8i7_az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzadveg-tanulmany130802.pdf 23.; TRÓCSÁNYI L.: *A külföldön élők szavazati jogáról*, i. m. 91.

³⁶ Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary No. 662/2012, CDL-AD(2012)012, Strasbourg, 18 June 2012. 11–12.

névjegyzékébe (elektronikus úton, illetve levélben). A külföldi magyarok közül a 2014. országgyűlési képviselőválasztásokat megelőzően csaknem 194000 lakcímmel nem rendelkező állampolgár regisztrált érvényesen (az összes Nemzeti Választási Irodához beérkezett regisztrációs kérelem megközelíti a 232000), azaz szerepelt a levélben szavazók névjegyzékében. A levélszavazatok leadása két módon történhetett: egyrészt személyesen (nagykövetségen, konzulátuson) vagy a misszióktól messzebb élőknél postai úton. A levélben leadott érvényes szavazatok száma megközelíti a 129000-t.³⁷ A 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás végeredményének ismeretében kijelenthető, hogy a külföldi állampolgárok szavazatai – ahogy azt a nemzetközi trendek mutatják és a hazai elemzések is vizionálták – tulajdonképpen érdemben nem befolyásolták a mandátumok elosztását.

Ugyanakkor a Nemzeti Választási Irodához beérkezett 158 654 darab szavazási levélszavazatból a jogszabályi feltételeknek mindösszesen 128712 szavazási irat felelt meg, azaz azokban található érvényes szavazólapok száma pedig 128429 volt. A 29942 érvénytelen külföldi szavazási levélszavazat csaknem 19 százalékos érvénytelenségi aránya mindenképpen jelzésértékű, még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a voksolás „leveles” módozata első alkalommal került gyakorlati megvalósításra a hazai gyakorlatban. Az okok megállapítása mindenképpen mélyebb elemzést igényel, ugyanakkor álláspontom szerint kétségtől elválasztandó összefüggésbe hozható az eltérő szavazási szokásokkal és kultúrával, valamint a külföldi szavazás gyakorlatának kiforratlanságával. Mindemellett úgy gondolom, hogy a központi névjegyzékbe vételi kérelemnyomtatványok³⁸ további egyszerűsítése kedvezően hatna a levélszavazás kialakított mechanizmusára.

6. Záró gondolatok

Összegzőképpen megállapíthatjuk, hogy a külföldi állampolgárok szavazójogának biztosítása jelentős mérföldkő a hazai választójogi szabályozás történetében. Úgy vélem, a bevezetett megoldás a „félszavazat” problematikájától eltekintve megfelel a nemzetközi és az uniós kritériumoknak, és teljesíti azokat az elvárásokat, amelyek az országhatárainkon túl élő honfitársaink választásokon való mind nagyobb részvétele érdekében megfogalmazódtak. A választások 2014. évi lebonyolítása a határon túli voksolás esetében is szinte zökkenőmentesen zajlott, ugyanakkor a rendszer felülvizsgálata során számos – ide értve a tanulmányban javasolt – korrekciót célszerű átgondolni és elvégezni. Mindemellett a külföldi szavazások technikai megoldásai sorában érdemes a jövőben megfontolni az elektronikus voksolás – a szavazásnak a nemzetközi gyakorlatban még szűk körben alkalmazott, mindazonáltal a jövőben valószínűleg elkerülhetetlen módja – kísérleti jelleggel történő bevezetési lehetőségét is.

³⁷ Forrás: www.nvi.hu országgyűlési választás 2014

³⁸ A központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről szóló 17/2013. (VII.17.) KIM rendelet 3. és 4. mellékletei.

Halász Iván

egyetemi tanár

NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek

1. Bevezetés

A népszuverenitás elvén nyugvó modern népképviselési választások története alig hosszabb kétszáz évnél. Még ennél is rövidebb az igazi polgári és politikai egyenlőségen alapuló (azaz nem cenzusos) választások története, hiszen a demokratikus – azaz általános, egyenlő, titkos és közvetlen – választójog diadala még a nyugati világban is csak a 20. század első harmadában következett be. Ez azt jelenti, hogy a legtöbb helyen a jogalkotó szervek csak közvetlenül az első világháború előtt és után demokratizálták a választásokat.¹ Ugyanakkor az egész modern demokratikus választás története nem annyira nagy ugrások története, hanem sokkal inkább a fokozatos változások sorozata. Ebben a tekintetben a választójog előbb említett demokratizálása után is maradtak még teendők – hiszen sok országban például a nők vagy a fiatalabb korosztályok még ezután is kívül rekedtek a választási rendszeren.²

Miért fontos ezen evidens tények rögzítése, illetve öncélúnak is tűnő ismétlése? Azért, hogy tisztában legyünk azzal, hogy azon egész demokratikus népképviselési felépítmény, amelyre oly büszkék vagyunk, illetve amelyet annyira evidensnek érzünk, világviszonylatban igazából csak néhány évtizedes, maximum százéves múltra tekint vissza. Tehát az egész tulajdonképpen új jelenség, amelynek a gyökerei most már talán erősek, de még semmiképpen sem mélyek. Egy bő évszázad hosszú időnek tűnik ugyan, de nem mindig képes előidézni visszafordíthatatlan változásokat. A választások általánossága, egyenlősége és titkossága emiatt olyan értékek és alapelvek, amelyek fennmaradásáért, illetve csorbíthatatlanságáért most is küzdeni kell, abban az időszakban, amikor úgy tűnik, hogy ezeket nem fenyegeti semmi veszély.

¹ A választójog rövid történetéről lásd: DEZSŐ Márta – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – RYTKÓ Emília: *A választójog*. Press Publica, Budapest, 2002. 3–64.; illetve BURUCS Kornélia: *Választójog Angliában, Franciaországban és Németországban*. História, 1985. <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/historia/85-056/ch19.html>

² Egyebek mellett olyan demokratikus országokban is, mint Svájc, ahol a nők csak jóval a második világháború után jutottak választójoghoz.

2. A migrációs folyamatok és a választások transzborderizációja

A migráció az emberiség történetének egyik fontos, állandó kísérő jelensége.³ Azt, hogy az intenzív migrációt a modern korunk egyik legfőbb jellemzőjének tartjuk, az tulajdonképpen csak egy optikai csalás, hiszen a Nyugatrómai Birodalom bukása utáni néhány évszázadban is annyira markáns volt már, hogy az utókor később ezt az időszakot a népvándorlás korának nevezte el. Tény viszont, hogy a migrációnak is sokféle arca lehet, és egyes korokban nagyon különbözőképpen jelentkezhet. Emiatt nehéz összevetni a hunok vagy a vizigótok érkezését Európába a második világháború utáni dél-európai vendégmunkások helyzetével.

A most aktuális, posztintegrációs és globalizációs kori migrációs folyamatoknak természetesen van néhány olyan sajátossága, amelyek új minőséget kölcsönöznek nekik. Ezek a folyamatok legalább a nyugati világban mindenképpen komoly és fejlett, jogilag meglehetősen szabályozott intézményi keretek között zajlanak. További fontos jellemző az, hogy a nyugaton létező jogi és intézményi migrációs környezet – minden szigorúsága ellenére – alapvetően demokratikus körülmények között működik.

Ezen időszakot a szakirodalom néha a tömegdemokráciák korának is nevezi. Mindez nagyon fontos, hiszen a migránsok politikai participációjának kérdése teljesen másként jelentkezik egy archaikus vagy abszolutista monarchiában, és másként az emberek egyenlőségére és a diszkriminációmentességre törekvő demokratikus társadalomban. Harmadik fontos különbség a korábbi korokhoz képest a technikai és közlekedési fejlettségben rejlik. Az infokommunikációs forradalom (internet, elektronikus média, skype, internet-banking stb.), a közlekedés dinamizálása (az olcsó és sűrű fapados járatok) és az általános globalizációs folyamatok (nagyobb nyitottság, regionális integrációs folyamatok, a kultúra uniformizálása stb.) által kiváltott együttes hatás minőségileg más típusú migrációt tesz lehetővé, mint húsz, ötven vagy akár száz évvel korábban. Ez természetesen kihat az élet minden területére – az emberek közötti kapcsolatokra, a társadalombiztosítási rendszerekre és egyebek mellett a politikai közösség fogalmára, illetve hatáira is.⁴

E folyamatok egyik fontos következménye a választások és a választási folyamatok egyfajta transzborderizációja. A fogalom alatt olyan jelenség-együttest célszerű érteni, amely azzal jár, hogy a választási folyamatok átlépik az államhatárok és a szűken vett állampolgári közösségek határait. A transzborderizációnak többféle megnyilvánulási formája lehet. Mindenekelőtt ide tartozik az úgynevezett külhoni szavazás intézménye, amikor a választásokon való részvétel lehetőségével nemcsak az államban tartózkodó személyek rendelkezhetnek, hanem a külföldön élő vagy egyszerűen csak ott tartózkodó

³ A migráció fogalmáról és modern trendjeiről lásd: RUSSEL, King (főszerk.): *Vándorló emberiség*. National Geographic. Geographia Kiadó, Budapest, 2008.

⁴ Azt, hogy a modern technológia és az infokommunikációs forradalom hogyan hat ki a migrációra és azzal kapcsolatosan a politikai közösségek működésére, kimutatta BAUBÖCK, Rainer: *Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership*. PSOnline, www.apsanet.org 763–764.

állampolgárok is. A másik megnyilvánulási formája az, hogy egyre több demokratikus államban már nemcsak a saját állampolgárok tudnak szavazni, hanem bizonyos szigorú megkötésekkel és többnyire csak a helyi szinteken az ott letelepedett, illetve legalisan élő és dolgozó külföldi állampolgárok is.⁵ Végül a transzborderizáció jelenségének körébe beletartozik a választások nemzetközi (azaz a nemzetközi szervezetek vagy a külföldi államok, illetve NGO-k) megfigyelése is, ami egyre népszerűbb megoldás.

A transzborderizáció és azon belül a külföldi szavazás jelenségének jobb megértéséhez még egyszer vissza kell térni az általános migrációs folyamatok jellemzéséhez. A migrációnak ugyanis mindig két arca van. Az egyik arca a kivándorlásé, a másik értelemszerűen a bevándorlásé. Mint sok más területen, itt is érvényesül az energia megmaradásának a törvénye – azon embertömeg, ahol egyik országban kivándorlóként jelentkezik, másutt bevándorlóként lép be a képbe. Útközben természetesen különböző – néha-néha már drámai – veszteségek érhetik ezt a tömeget, de szerencsére a legtöbb esetben a veszteségek nem olyanok, ami miatt okafogyottá válna az egész migráció. Másképpen megfogalmazva – az emigráció nélkül nincs immigráció sem.

Továbbá a migráció kapcsán mindig ki kell térni az integráció dimenziójára is. A migráció problémájával ugyanis szorosan összefügg a migránsok társadalmi és politikai integrációjának kérdése is. Integráció alatt itt értelemszerűen nem az államok integrálódását kell érteni, hanem az egyének integrálását a közösségbe – mindenekelőtt a bevándorlók integrálódását választott új hazájuk társadalmába és távlatilag politikai közösségébe, kisebb mértékben pedig a kivándorlók (vagy ahogyan őket egyre gyakrabban nevezik a szakirodalomban: az expatrióták) korábbi hazájukban való integráltságának legalább részleges fenntartását.

A migráció és a diaszpóra jelenségének vizsgálatakor figyelembe kell venni, hogy nem mindig csak személyek migrálnak, hanem van, amikor a határok is vándorolnak. Erre különösen jó példa a 20. század eleji magyar történelem, de sok más példát is fel lehetne még sorolni.⁶ Expatrióta közösségek ekkor a határok mozgása miatt is keletkezhetnek. Sőt, néha még ez sem kell hozzá, hanem elég egy-egy ország állampolgársági politikájá-

⁵ Néhány ország a külföldiek bizonyos csoportjainak országos szinten is lehetővé teszi a voksolást, de ez meglehetősen ritka. Ilyen állam például Új-Zéland vagy a speciális jogállású brazil állampolgárok esetében Portugália, továbbá a nemzetközösségi és ír állampolgárok vonatkozásában Nagy-Britannia is. Részletesebben ezekről az esetekről lásd: DAY, Stephen – SHAW, Jo: *European Union Electoral Rights and the Political Participation of Migrants in Host Politics*. International Journal of Population Geography, 2008/8. 191–192. vagy SPOONLEY, Paul: *Aliens and Citizen sin New Zealand*. In: Kondo, Atsushi (ed.): *Citizenship in a Global World. Comparing Citizenship Rights for Aliens*. Palgrave, Hampshire – New York, 2001. 158–175.

⁶ A Szovjetunió 1991. évi felbomlása következtében körülbelül 25 millió etnikai orosz és oroszajkú személy találta magát a szűken vett Oroszország határain kívül. Természetesen ebből a szempontból egyetlen gyarmatbirodalom felbomlása sem volt egyszerű és problémamentes.

nak megváltozása is.⁷ Ennek következtében például az olyan kivándorlók ezrei, akikről az óhazájukban korábban közjogilag úgymond lemondtak, újból az anyaországi politikai közösség potenciális tagjaivá válhatnak. Ezen jelenségek ugyan közvetve függenek össze a személyek klasszikusnak is mondható migrációjával, de ezzel együtt nagyon komoly migrációs kihatásaik lehetnek.

A migráció kétarcúsága a modern demokratikus körülmények között mindenképpen kihat a választójogi szabályozásra, akár a még nem állampolgár bevándorlók politikai integrálása, akár az állampolgár kivándorlók (vagy esetleg az újonnan honosított diaszpóra-tagok) politikai közösségekben történő megtartása, illetve reintegrációja révén. A két kihívás kezelése mögött hasonló elvi dilemmák húzódnak, amelyek alapkérdései is szinte ugyanazok. A szakértők és politikusok itt főleg arra keresik a választ, hogy milyen erkölcsi alapon legyen valaki tagja egy politikai közösségnek, továbbá milyen típusú, szintű és terjedelmű választójog járjon a politikai közösség egyes tagjainak, mivel lehet megindokolni a nem állampolgár állandó lakosok (azaz rezidensek) és az állampolgár nem rezidensek választójogát, valamint technikailag hogyan lehet megoldani az előbb említett „határcsoportok” részvételét a politikai döntéshozatalban. Az sem mellékes, hogy milyen problémákat és aggályokat vet fel az egész említett jelenség, és milyen az a bonyolultsági szint, amely a fentiek kontextusában még nem veszélyezteti a választások lebonyolításának a folyamatát.

Elméleti síkon a külföldön élő saját állampolgárok országos szintű választójoga⁸ látzólag nem okoz túl sok politikai problémát, függetlenül attól, hogy azok hogyan kerültek külföldre. Ennek okát abban célszerű keresni, hogy a legtöbb nyugati demokratikus államban jelenleg a választójog döntően csak az állampolgársághoz kötött, és az állandó lakóhelynek, illetve az időmúlásnak nincs ebben különösebb szerepe.⁹ Az állampolgárság, a lakóhely és az idő múlása tekinthető ugyanis annak a három legfontosabb sarok-

⁷ Olaszország 2000-ben módosította állampolgársági törvényét. Az új szabályozás értelmében a törvény hatálybalépését követő öt éven belül mindenki, aki az egykori Osztrák–Magyar Monarchiának meghatározott területén élt, és a saint-germaini szerződés hatálybalépése előtt külföldre távozott (kivétel: Ausztria), egy nyilatkozattal, a szokásos honosítási eljárás nélkül, egyszerűen a törvényben megkívánt leszármazotti igazolás csatolásával kérhette az olasz állampolgárságot. Ehhez nem is kellett átköltözni Olaszországba. Legnagyobb érdeklődés az új lehetőség iránt a Latin-Amerikában élő olasz diaszpóra körében volt. Egyébként az új külhoni olasz állampolgárok aktív választójogot is kaptak az országos parlamenti választásokon és az országos népszavazásokon. Erről lásd részletesebben: VIZI Balázs: *A határon túli olaszoktól a külföldön élő olasz állampolgárokig. Az olasz állampolgárság kiterjesztése az ezredfordulón*. In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 187., 189.

⁸ Az országos szintű választójog rendszerint az országos népszavazásokat, illetve a parlamenti és államfőválasztásokat jelenti.

⁹ Ez a trend kitűnik a nyugati kutatók által korábban már elkészített választójogi összeállításokból. Lásd: WALDRAUCH, Harald: *Rights for Expatriots, Multiple Citizens and Restricted Citizenship for Certain Nationals*. In: Bauböck, Rainer – Ersboll, Eva – Gronedijk, Kees – Waldrauch, Harald (eds.): *Acquisition and Loss of nationality: Policies and Trends in 15 European Countries*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 359.

kőnek, amely kijelöli egy-egy intézményesített – azaz választójogi – politikai közösség határait. E három kritérium azonban nem egyenrangú.¹⁰

A legerősebb kiválasztási szempont, amely eldönti, hogy ki tartozik egy adott politikai közösséghez, természetesen az állampolgárság. E szempontnak alárendelten működik ugyan, de nagyon fontos aspektus a pontos lakóhely meghatározása is. Amíg az első szempont megkérdőjelezhetetlen jogosultságot keletkeztet a közösségi tagságra, addig a másik bizonyos esetekben úgy is szolgálhat, mint belépő vagy még inkább a tagságot valódi működésbe hozó tényező. Bizonyos szinteken már önmagában az állandó lakóhely is közösségi tagságra való jogosultságot keletkeztethet (több országban például helyhatósági szinten). Az állandó lakóhely tehát rendszerint az állampolgársággal együtt szerepel a politikai közösség meghatározásánál, de elképzelhető olyan eset is, amikor önálló konstitutív elemmé változik. Harmadik, az előbbieknél kevésbé markáns, de néha komoly szerephez jutó tényező az idő. Az idő múlása ugyanis bizonyos jogosultságok múlását is eredményezheti vagy éppen ellenkezőleg, azok „felébredéséhez” is vezethet. Néhány angolszász országban például az állampolgárok, miután kivándoroltak, még néhány (5, 6 vagy akár 15) évig őrzik a választójogukat, de az előre meghatározott idő letelte után elveszítik azt. Ez viszont nincs hatással az állampolgárságukra, azt továbbra is megőrzik, mert ezekben az államokban nem érvényesül az 1879. évi magyar állampolgársági törvényből ismert „távolléti klauzula,” amely értelmében tízéves megszakítatlan külföldi tartózkodás következtében el lehetett veszíteni a magyar állampolgárságot.¹¹

Abban, hogy a külföldre került állampolgárok a kivándorlásuk után is legalább egy ideig megőrzik a származási államuk választójogát, jó adag automatizmus is érvényesül. Azaz a választójognak a külhoni élők állampolgárokra való kiterjesztése a legtöbb esetben nem szokott olyan tudatos gesztus lenni, mint amilyen 2011-ben Magyarországon a külhoni magyar állampolgárokat a parlamenti választójoghoz juttató választási reform volt. A vitákat itt nem annyira az elméleti keretek – pro és kontra érvek – alkotják, hanem sokkal inkább a tisztán technikai kérdések, nevezetesen az, hogy külföldről hogyan lehet voksolni, kire és milyen hatással lehet szavazni, nem is beszélve a regisztrációval, a kampányolással és a kampány finanszírozásával kapcsolatos kérdésekről.

A közéleti és szakmai vitákban néha kísérletet tesznek arra, hogy elméleti és erkölcsi oldalról is körüljárják a külhoni állampolgárok politikai tagságának kérdését és a politikai participációs lehetőségeik mibenlétét, azok indokolhatóságát. Eddig a szakirodalomban alapvetően két értelmezési-érvelési keret fogalmazódott meg – az úgynevezett kontributivista, illetőleg az érintettségi elmélet. E két keretet egyébként eredetileg inkább a bevándorlók politikai integrációjának vonatkozásában dolgozták

¹⁰ Erről lásd részletesebben: HALÁSZ Iván: Állampolgárság, migráció és integráció. MTA JTI, Budapest, 2009. 21–23.

¹¹ Az első magyar állampolgársági kódexről lásd: VARGA Norbert: *A magyar állampolgársági jog a 19. században*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012.; valamint KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság a dualizmus idején*. Állam- és Jogtudomány, 38. évf. 1996-1997/1-2.

ki és alkalmazták,¹² de ugyanolyan hatékonysággal felhasználhatók a külhonban élő állampolgárok választójoga elleni és melletti érvek felsorakoztatására is.

A kontributivista értelmezési keret alapvetően abból indul ki, hogy azoknak kellene rendelkezni politikai részvételi lehetőségekkel, akik egy országban élve ott hozzá is járulnak a közterhekhez, illetve az egész ottani társadalom működtetéséhez. Ezen érv egyébként nemcsak a hazai politikai viták során merült fel 2011-ben, hanem sokszor az egyetemi szemináriumokon vagy a szakmai viták során is elhangzik, amikor valaki érvelni próbál a parlamenti választójognak a külhonban élő állampolgárokra való kiterjesztése ellen. Valóban sokan gondolták és gondolják most is, hogy igazából csak azoknak kellene részt venni a politikai döntések meghozatalában, akik a helyszínen élnek, és valamilyen formában hozzá is járulnak a közterhekhez.

Ez logikus és igazságos érvnek tűnik, de van vele egy komoly probléma – ez a logika ugyanis nagyon könnyen visszavezethet minket a cenzusos választójog alapján álló liberális 19. századba, amikor sokak számára teljesen evidensnek tűnt, hogy csak azok vegyenek részt a politikai élet alakításában, akik műveltek, önállóak, és hozzájárulnak a közterhekhez.¹³ Jobb esetben a tömegdemokráciára törekvő 20. század viszont leszámolt ezzel a kapcsolattal.

Az a gondolatmenet, amely összekapcsolja a politikai participációs jogokat a közterhekhez való hozzájárulással, különösen most, a 21. század elején lehet veszélyes, amikor egyre nagyobb tömegek szorulnak ki a munkaerőpiacról, illetve egyre több ember olyan juttatásokból él, amelyek államtól származnak (nyugdíj, ösztöndíj, különböző segélyek). Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy most, amikor az egyik oldalon jobb orvosi ellátás következtében egyre több ember életben marad, azaz rohamosan növekszik a világ lakosainak száma, a másik oldalon pedig az elképesztő technikai-technológiai fejlődés következtében egyre kevesebb emberre van szükség az élethez szükséges termékek előállításához, nagyon komoly problémát fog okozni a termelés szempontjából „fölöslegessé” váló emberek problematikája.¹⁴ A társadalmi béke megőrzése érdekében ugyanis őket is el kell látni az életben maradáshoz szükséges forrásokkal, és valamilyen formában szórakoztatni is kell őket. Emellett nagyon veszélyes társadalmi, lélektani, kulturális folyamatokat indíthat el az, ha túl nagy tömegek mindenféle rendszeren kívül találják majd magukat.

Az érintettségi elmélet (minden érintett elve, avagy all affected principle) kevesebb elvi és erkölcsi dilemmát eredményez, mint a kontributivista alapú hozzáállás. Emiatt jóval modernebb és demokratikusabb is. Az elmélet szerint azok számára, akiket majd valamilyen formában érintenek a választott képviseleti szervek döntései, lehetőséget kellene biztosítani ezen szervek összetétele befolyásolására, még akkor is, ha esetleg

¹² BECKMAN, Ludwig: *Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Voting?* Citizenship Studies, vol. 10. 2006/2. May.

¹³ Erre jó példákat szolgáltat BURUCS K.: *Választójog Angliában, Franciaországban és Németországban*, i. m.

¹⁴ Nem véletlenül született meg egyes nyugati államokban az utóbbi években az anyai jogon járó jövedelem gondolata.

nem rendelkeznek állampolgári státussal.¹⁵ Az állampolgárság kérdése itt azonban nem annyira fontos, hiszen itt inkább a külföldön élő saját állampolgárok (expatrióták) választójoga melletti és elleni érvekről van szó. Az érintettségi elmélet is felhasználható választási részvételük megindoklására, illetve annak elutasítására.

Az első pillanatban úgy tűnik, hogy az érintettségi elmélet inkább arra alkalmas, hogy megkérdőjelezze a külföldi állampolgárok vagy az expatrióták részvételét származási országuk választási folyamatában. Míután ugyanis ez a csoport nemcsak külföldi lakóhellyel rendelkezik, hanem többnyire ott is él életvitelszerűen, feltételezhető, hogy az anyaországukban lezajlott választások eredményei kevésbé érintik őket mindennapjukban, mint azokat az állampolgárokat, akik az érintett államban élnek, dolgoznak vagy adóznak. Mégsem szabad elfelejteni azt a fontos jogosultságot, amely együtt jár az állampolgári jogállással: a legtöbb demokratikus jogállam alkotmánya valamilyen formában utal arra, hogy az állampolgárok hazatérési joggal rendelkeznek. Ez a jog úgy is felfogható, mint a hazához való jog – ennek értelmében egy állampolgár, függetlenül attól, hogy mikor és hol született, továbbá milyen módon szerezte meg az állampolgárságot, illetve beszéli-e a hazája nyelvét, bármikor jogosult hazalátogatni vagy hazatelepedni. Ezt a hazatérési jogot Magyarországon egyaránt deklarálta az Alkotmány 1989. évi szövege, valamint a hatályos Alaptörvény rendelkezései. Ebből viszont az következik, hogy azon állapot, miszerint valaki külföldön él és dolgozik, elvben ideiglenes állapotként is felfogható. Azaz, ha valaki magyar állampolgársággal rendelkezik, az egyben bármikor „aktiválható”, magyarországi lakosnak is tekinthető.

Aki viszont rendelkezik ilyen joggal, az valószínűleg néha el is gondolkozik azon, hogy mi lenne, ha hazatelepülne (például a nyugdíjas évekre). Ezenkívül az állampolgárok sokszor kiterjedt rokoni és baráti kapcsolatokkal is rendelkeznek abban az országban, amelynek állampolgárságát birtokolják. Tehát nem lehet teljes mértékben letagadni valamifajta érintettségüket az anyaország közéletében és viszonyaiban. Ebből pedig az is következik (vagy következhet), hogy mégiscsak legyen valamifajta beleszólásuk az állampolgárságuk szerinti állam ügyeibe. Igaz, az ő érintettségük többnyire közvetett, nem mindennapi és kisebb intenzitású – ami pedig a beleszólási jogot, módot, illetve lehetőséget korlátozóttá teszi. E szempontokat mindenképpen célszerű figyelembe venni a jelenlegi magyar modell tanulmányozása során.

3. A külföldi szavazás intézményének megszületése

Az intézmények történetével foglalkozó kutató számára mindig az egyik legizgalmasabb kérdés az eredet problémája, az, hogy egy intézmény miért alakult ki egyáltalán. Az egyes emberek életéhez hasonlóan a származási körülmények ugyanis az intézmények vonatkozásában is nagyon sokáig képesek befolyásolni az életüket, működésüket. Nem szabad viszont elfelejteni, hogy bár az egyes fontos ügyeket eldöntő szavazás intézmé-

¹⁵ BECKMAN, L.: *Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Voting?* i. m. 157–158.

nye, hagyománya egészen az ókorig nyúlik vissza, a népképviselői szerveket létrehozó általános ösztönzési választások viszonylag új jelenségnek tekinthetők. A felvilágosult abszolútista monarchiák kora után alapvetően az volt a vívmány, hogy helyben lehetett szavazni, ezért a 19. századi „hősi” kezdetekben fel sem merült az a gondolat, hogy a választásoknak a távollévő állampolgárok igényeihez kellene igazodniuk.

Ahhoz, hogy ezen elképzelés egyáltalán felmerüljön, erős motivációra és érvekre volt szükség, amelyeket pedig általában a nagy társadalmi megrázkódtatások vagy a háborúk szolgáltatják. A legkorábbi ismert példa arra, hogy egy ország állampolgárai hazájuk területén kívül is szavazhattak, 1862-ből való. Ekkor ugyanis az Egyesült Államok részét alkotó Wisconsin állam törvényhozói lehetővé tették a voksolást a szűken vett pátriájuktól távollévő azon katonák számára, akik az északi Unió katonáiként harcoltak az amerikai polgárháborús frontokon a déliek Konföderációja ellen. Az intézkedés mögött valószínűleg az a logikus felismerés állt, miszerint igazságtalan lenne a választásokon való részvételtől megfosztani éppen azokat, akik a legnagyobb áldozatukat hozzák a hazájukért.¹⁶

E tekintetben hasonló megfontolások vezérelhették az ausztrál, kanadai és újjélandi döntéshozókat akkor, amikor az első világháború frontjain harcoló katonáknak szintén lehetővé tették a távolban történő voksolást. Nagy-Britannia 1918-ban követte a példát, az USA viszont csak a második világháború éveiben vezette be ezt a lehetőséget a különböző távoli frontokon harcoló katonáinak. Speciális érdekességként megemlíthető ismét Kanada, amely éppen a második világháború végén tette lehetővé, hogy a hadifogságban lévő katonái helyett, azok egyfajta meghatalmazottjaként a közeli rokonaik szavazzanak az általános választásokon.¹⁷

Az államokat nem csupán a háborús helyzetek és a saját katonáik erkölcsi elismerése ösztönözte arra, hogy a külföldi szavazás különböző módozatainak bevezetésével próbálkozzanak. Néhány demokratikus szigetország (Ausztrália, Izland és Új-Zéland) ugyanis már az első világháború előtt megpróbálta rendezni a hajóikon szolgáló matrózok választójogának a gyakorlását. Franciaország 1924-ben lehetővé tette a világháborús győztesek által megszállt német Rajna-vidéken szolgálatot teljesítő hivatalnokainak, hogy a szavazatukat postai úton küldjék haza.¹⁸ Az USA, amely 1942-ben csak a hazától távol szolgáló katonáinak tette lehetővé a külföldi voksolást, 1955-ben e lehetőséget a külföldön szolgáló nem katonai személyzetre is kiterjesztette, majd 1968-ban az összes külföldön lévő amerikai állampolgár számára megteremtette.¹⁹

Az eddig említett megoldások alapvetően azokra a személyekre vonatkoztak, akik effektív, élő állampolgári kötelékben éltek hazájukkal, és többnyire az állam nevében és érdekében tartózkodtak külföldön. De az előbb említett amerikai példa is bizonyítja, hogy a külföldi szavazás lehetősége az 1960-as évektől kezdve egyre inkább kezdett ki-

¹⁶ ELLIS, Andrew: *The History and Politics of External Voting*. In: *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. IDEA-IFE, Stockholm – Mexico City, 2007. 41.

¹⁷ ELLIS, A.: *The History and Politics of External Voting*, i. m. 41–43.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

terjedni más, civilebb jellegű kategóriákra is. A 20. század második felében egy másik, szintén érdekes motiváció jelent meg egyes államok jogkiterjesztő politikájában. Néhány olyan ország, amely éppen lerázta magáról a sokéves diktatúra igáját, nemcsak az országban élő állampolgárok számára tette lehetővé a választásokon való részvételt, hanem a diktatúra elnyomása elől külföldre menekült honfitársak számára is. Valószínűsítették, hogy a diaszpórában élő politikai menekültek még inkább érdekeltek a demokratikus átalakulás elmélyítésében, mint az otthonélők, illetve a külföldön szerzett demokratikus tapasztalataikkal képesek lesznek elősegíteni az említett átmenetet. Nyilvánvalóan az új posztdiktatórikus eliteket az erkölcsi kompenzáció motivációja is vezérelhette ilyenkor. A diktatúrából demokráciába haladó dél-európai, latin-amerikai és dél-afrikai államok e megfontolásokból vezették be a külhoni szavazás intézményét. Ez a motiváció a posztkommunista országokban sem volt ismeretlen – az 1990-es évek közepén például a jelszót Oroszország is megteremtette a külképviseleti szavazás lehetőségét a külföldön tartózkodó állampolgárai számára.²⁰

Az utóbbi években azonban a meghatározó motiváció a külhoni szavazási lehetőségek bevezetése során inkább az intenzív migrációs folyamatokkal és az aktív diaszpóra-politikával függött össze. A migránsokat nagy számban kibocsátó országok eddigi inkább nemtörődöm vagy negatív viszonyulása a gazdasági folyamatok hatására pozitív irányban kezdett megváltozni. Az államok egyre inkább hajlandók elfogadni a külföldön tartósnak vagy ideiglenesen tartózkodó honfitársaikat mint a nemzet és a társadalom gazdaságilag, politikailag és kulturálisan hasznos tagjait, akikkel érdemes intenzívebbé tenni a kapcsolatokat. A kettős állampolgárság lehetővé tétele és a szavazati jogok megadása is ezt a tendenciát jelzi.²¹

Erre a változó tendenciára egyik legjobb példa Mexikó. A 20. században a mexikóiak a kormányzati tisztviselőkkel együtt sokáig lenézték az USA-ba vándorolt polgártársaikat. Ez a hozzáállás azonban az 1980-as évektől kezdve olyannyira megváltozott, hogy az utóbbi évtizedekben Mexikó nemcsak hogy nem tiltja, illetve erkölcsileg nem bélyegzi meg északi szomszédjához történő kivándorlást, hanem szinte nyíltan ösztönzi honfitársaikat arra, hogy minél jobban integrálódjanak az amerikai társadalomba, hiszen így tudnak hasznossá válni az anyaország számára is. Ha ehhez szükséges a helyi állampolgárság, akkor annak felvételét is támogatja. A mexikói kormányzat pedig a diaszpórában élő mexikóiak védelmezőjeként lép fel – iratokkal látja el őket, nagyszámú konzulátust hoz létre az USA-ban, az ottani kormány előtt igyekszik képviselni az érdekeiket, vagy maximálisan igyekszik megkönnyíteni a külföldön megkeresett pénzek hazautalását.²²

²⁰ Érdekességként megemlíthető, hogy a külképviseleti szavazás lehetősége az egyes államszocialista államokban is létezett. A Lengyel Népköztársaság állampolgárai már az 1950-es évektől tudtak szavazni a külképviseleteken és a lengyel zászló alatt úszó hajókon. Míg Csehszlovákiában az 1960-as évektől kezdve szintén létezett ilyen lehetőség, Magyarországon erre először csak a 2006. évi parlamenti választások alkalmával került sor.

²¹ BAUBÖCK, Rainer: *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*. Fordham Law Review, vol. 75. 2007/5. April, 2397.

²² HUNTINGTON, Samuel: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái*. Európa Kiadó, Budapest, 2005. 438–439.

E politika részét képezi az anyaországi választójog megadása is – a külföldön élő mexikói állampolgárok 2005 óta például már szavazhatnak a mexikói elnökválasztásokon.²³

4. A külhoni szavazás bevezetése Magyarországon

Magyarország 2011-ben határozta el, hogy az állandó magyarországi lakóhely nélküli magyar állampolgárok is részt vehetnek az országgyűlési választásokon, és 2013-ban az új választási eljárási törvény elfogadásával technikailag is megoldódott a külhonban élő állampolgárok részvétele a hazai politikai életben. Az ezen változást lebonyolító, kormányzó politikai elit motivációja azonban nem nagyon illeszkedik a fentiekben bemutatott államok példájához. Bár a megvalósított „magyar modell” alapvetően sui generis jellegűnek és sajátos motivációjúnak tűnik. Ha már mindenképpen szeretnénk párhuzamokat találni, illetve a fejleményeket szélesebb kontextusban akarnánk elhelyezni, akkor leginkább az utóbbi másfél évtized délkelet-európai történéseit célszerű figyelembe venni, amelyek mögött főleg az elmúlt időszak területi átrendeződései és a nemzetpolitikai elképzelései állnak.²⁴

A 2010. évi választási kampány során, amely egyébként a konkrétumok tekintetében nagyon szegényes volt, a végül győztesnek bizonyult jobboldali pártok egyik fontos ígérete az volt, hogy a külföldi államokban élő, magyarul még beszélő és magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező személyek számára jelentősen megkönnyítik a magyar állampolgárság megszerzését, mégpedig anélkül, hogy a potenciális kérelmezőknek Magyarországra kellene áttelepedni. Az egyszerűsített honosítás bevezetése következképpen az új kormány és parlamenti többség legelső lépései közé tartozott.²⁵ Bár mindez nagyon fontos és konkrét tartalommal rendelkező jogalkotási intézkedés volt, amely potenciálisan sok százezer ember számára megkönnyíthette az életben való boldogulást, ugyanakkor úgy is felfogható – a nemzeti együvé tartozásról szóló törvény elfogadásával és a pálinkafőzés liberalizálásával együtt –, mint egy fontos szimbolikus gesztussorozat része. A kormánypárti politikusok érvelésében többször elhangzott, hogy a magyar állam valójában egy régi adósságot akar törleszteni, és legalább közjogilag egységesíteni akarja a magyar nemzetet.

Minden ilyen nagy horderejű döntés, amely tulajdonképpen az állam lényegét érinti, hiszen az állam fogalom egyik legfontosabb összetevőjére, a jogilag felfogott lakosságra, illetve másként fogalmazva, az alkotmányos nép határaitra vonatkozik, sok egyéb kö-

²³ CHANDER, Anupam: *Homeward Bound*. New York University Law Review, vol. 81. 2006/1. 69.

²⁴ Az 1990-es évektől kezdve például több százezer külföldi és hercegovinai horvát szerezte meg a horvát állampolgárságot és ezáltal a parlamenti választójogot. Románia és Szerbia szintén aktív állampolgársági politikát folytat, amelynek vannak komoly választójogi következményei is. Erről a politikáról lásd: POGONYI Szabolcs – KOVÁCS M. Mária – KÖRTVÉLYESI Zsolt: *The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe*. EUDO Citizenship Observatory, 2010. October, 14–15. <http://eudo-citizenship.eu>

²⁵ KÖRTVÉLYESI Zsolt: *Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság*. Fundamentum, 15. évf. 2011/2. 48–49.

vetkezményt von maga után. Ilyenkor mindig egy sor utólépést is végig kell gondolni: egyebek mellett azt, hogy milyenek legyenek az országban életvitelszerűen nem tartózkodó magyar állampolgárok politikai, gazdasági, szociális jogosultságai, és azok hogyan viszonyuljanak azokhoz a jogosultságokhoz, amelyeket a „lakcímes” állampolgárok élveznek. Ez viszont elméletileg és gyakorlatilag is roppant érzékeny kérdés. Különösen akkor, amikor erről a választási kampány során nem zajlott le korrekt és kompetens vita.

Mindez különösen vonatkozik a külhoni tartósan élő állampolgárok politikai részvételi lehetőségeire. Sajnálatos módon a 2010. évi tavaszi választási kampány során az egyszerűsített honosítást ígérő pártok részéről tényleg nem nagyon esett szó arról, hogy az új, „nemzetileg és közjogilag” éppen újraegyesített állampolgárok, a régóta külföldön élő állampolgárokkal együtt a parlamenti választójoghoz is hozzájuthatnak Magyarországon. Természetesen az állampolgárság megadásában rejtetten ez is belefoglaltatott, hiszen a modern demokratikus alkotmányjog tényleg nem szereti az állampolgárok közötti megkülönböztetést, de a politikai közösség potenciális határait ilyen mértékben és mélységben érintő kérdéssel mindenképpen illetet volna még a voksolás előtt tájékoztatni a választópolgárokat, és a más véleményen lévőkkel komoly és korrekt vitát lefolytatni. Még akkor is, ha ezzel a jogkiterjesztő lépéssel Magyarország tulajdonképpen csak felzárkózott azon európai országok többségéhez, amelyek a parlamenti választások során nem tesznek különbséget a lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgárok között. 2011 előtt ugyanis a Magyar Köztársaság Írországgal és Görögországgal együtt azon kisebbségi országcsoporthoz tartozott, ahol csak az országban lakóhellyel rendelkező állampolgárok tudtak részt venni az országos szavazásokon.

5. A magyar modell megoldásai, annak előnyei és hátrányai

A magyar külhoni szavazási modell tulajdonképpen három lépcsőben valósult meg. Először 2011-ben az Alaptörvénynek a magyar állampolgárok választójogára vonatkozó rendelkezéseiből²⁶ kikerült az a korlátozás, hogy az országgyűlési választójog gyakorlásához nem elegendő csupán a magyar állampolgárság, hanem magyarországi lakóhely is szükséges. Az, hogy az idézett cikk 4. bekezdése azt is kimondta, hogy „Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti”, tulajdonképpen azt jelenti, hogy a jogalkotó akkor még nem kötelezte el magát teljes mértékben a választójognak az expatriótákra való kiterjesztése mellett.

E megszorító intézkedésre végül csak részben volt szükség, mert amikor a magyar parlament elfogadta az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényt, országos szinten tulajdonképpen két választópolgári kategória keletkezett. Az elsőbe a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok kerültek, akik egyaránt szavazhatnak az országos pártlistákra és az egyéni képviselőjelöltekre, a másodikba pedig

²⁶ Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség c. rész XXIII. cikkének (1) bekezdéséről van szó.

azok, akik külföldön rendelkeznek lakóhellyel és emiatt az új törvény értelmében ők csak az országos pártlistákra szavazhatnak, az egyéni képviselőjelöltekre viszont már nem. Sőt, meg lehet említeni még a választópolgárok harmadik kategóriáját – azokat a nemzetiségi állampolgárokat, akik az országgyűlési választások előtt kinyilvánítják azon szándékukat, hogy ők nem az országos pártlistákra akarnak szavazni, hanem az országos nemzetiségi önkormányzatok által állított nemzetiségi listákra. Ehhez természetesen előbb regisztrálniuk kell a nemzetiségi választópolgárok nyilvántartásában, de utána az ő országos szavazatuk jóval többet ér, hiszen az ily módon történt mandátumszerzéshez elegendő csak negyedannyi szavazatot összegyűjteni, mint a rendes országos pártlistáról szerzett mandátum esetében.

Ez a felemás megoldás nem aratott osztatlan sikert és elismerést, még a kormánykoalíciós pártokon belül sem. Kövér László, aki ebben az időben házelnöki posztot töltött be, ugyanis azt akarta elérni, hogy a határon túli magyar választópolgárok is rendelkezzenek egyéni képviselőjelöltekre való voksolási lehetőséggel, mégpedig az úgynevezett külön felállított speciális egyéni választókerületekben. E javaslat azonban nem szerzett többséget a parlamentben. Szakmai körökben leginkább az a kritika fogalmazódott meg, hogy a bevezetett megoldás indokolatlan különbséget tesz állampolgár és állampolgár között, valamint nincs teljesen összhangban a strasbourgi emberjogi bíróság eddigi ítélkezésével.²⁷ Az utóbbi ugyanis nagyon érzékeny a választójog egyenlőségére, ezért elutasítja annak bármilyenü korlátozását, a nemzetiségi kisebbségek képviselőinek érdekében kifejtett preferenciális eljárásokat leszámítva. A témával foglalkozó Jakab András szerint teljesen legitim ugyan összekapcsolni a választójogot és a lakóhelyet, de nem lehet különbséget tenni az azonos helyzetben lévő állampolgárok között. Semmiképpen sem szabad pedig a nagyjából azonos helyzetben lévő állampolgárok egyik csoportjának több szavazati jogot biztosítani, a másik csoportnak pedig kevesebbet.²⁸ A hatályos magyar alkotmányjoggal azonban a most idézett szerző sem tekintette ellentétesnek az elfogadott megoldást.

A kérdés itt tulajdonképpen az, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező személyeket ebben a vonatkozásban lehet-e azonos helyzetben lévő személyi körnek tekinteni vagy sem. További kérdés pedig, hogy a külföldön való állandó és életvitelszerű tartózkodást lehet-e olyan szempontnak tekinteni, amely önmagában indokolhatja azt a korlátozást, miszerint egy állampolgár nem ugyanazzal az alapjog terjedelemmel rendelkezik, mint az országban élő állampolgár. Egyáltalán egy ilyen alapjog korlátozás lehet-e arányos az elérni kívánt céllal, és tekinthető-e indokoltnak? A külföldön való tartós, életvitelszerű tartózkodás a reális (azaz nem az érzelmi és szimbolikus) életben valóban más élethelyzeteket és ezzel összefüggésben más igényeket produkál, mint az állandó, országos belüli jelenlét. Ez többé-kevésbé evidens tény. Az

²⁷ Erről lásd: LÁSZLÓ M. F.: *Dupla vagy semmi: mit nyújthat a Fidesz?* www.hvg.hu 2011. október 20. Az írás interjút tartalmaz Jakab András alkotmányjoggással.

²⁸ JAKAB András: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában*. Pázmány Law Working Paper, 2011/38. www.plwp.jak.ppk.hu

ilyen ember más adózási rendszerben működik, más a szociális hálójára, más a mögötte álló infrastruktúrára, és naponta némileg más jellegű kulturális kihívásokkal találkozhat, mint a magyarországi állandó lakos. Ugyanakkor az olcsó repülőjegyeknek és legalább az EU-n belül könnyen átjárható határoknak köszönhetően sűrűn is haza tud látogatni, az internetes újságok, a közösségi oldalak és a skype következtében pedig könnyen, olcsón és naprakészen képes figyelni a hazai eseményeket. Tehát azzal manapság már nem nagyon lehet érvelni, hogy a külföldre szakadt honfitársak az információáramlás szintjén elszakadtak a korábbi közegüktől. Reálisan viszont számolni kell azzal, hogy ha az informáltságuk esetleg nem is csökken, de biztosan csökken objektív involválódásuk korábbi hazájuk folyamataiba és érdekviszonyaiba. Ezek mind olyan szempontok, amelyek indokoltá tehetik azt, hogy a külföldön élő állampolgárok is valamilyen intézményszerű formában fejezzék ki véleményüket az óhazában történő folyamatokról, sőt, ezen túlmenően valamilyen formában befolyásolják is ezeket a történéseket. Ugyanakkor e szempontok azt is indokoltá tehetik, hogy a beleszólásuk ne legyen azonos súlyú azon személyekkel, akik nap mint nap kénytelenek bőrükön viselni a négyévenkénti állampolgári-választópolgári döntés következményeit. Összegezve tehát – a jelenlegi magyar választási modellben alkalmazott részleges korlátozás a fentiek tükrében indokolt és arányos az elérni való céllal.

Az új országgyűlési választási rendszer kiépítésének eddig utolsó lépcsőfokát jelentette a 2013. évi XXXVI. számú törvény a választási eljárásról. Ez a jogszabály ugyanis konkretizálta azt, hogy a külföldön élő és tartózkodó magyar állampolgárok egyes csoportjai hogyan tudnak részt venni a különböző szintű választási folyamatokban. A magyar jogalkotó 2013-ban több kipróbált lehetőség közül válaszhatott, amikor meg akarta oldani azt, hogy a külföldön tartósnan élő magyar állampolgárok hogyan fejezzék ki akarataikat az általános országgyűlési választások során. (Más szintű választásokon ugyanis a külföldi állampolgárok részvétele szóba sem került. A helyi és megyei szint ugyanis erősen kötődik a lakóhelyhez, közvetlen államfőválasztás pedig Magyarországon nem létezik.)

A szakirodalom és az egyes államok választási gyakorlata a következő külföldi szavazási módokat ismeri.²⁹ A legelterjedtebb a külképviseleti szavazás és a postai úton történő leveles szavazás. Az előbbi módszer előnye az, hogy maximális mértékben képes biztosítani azokat a körülményeket, amelyek között az állampolgárok szavaznak a választásokat szervező állam területén, hátránya viszont a meglehetősen költséges megvalósítás. Azt sem kell elfelejteni, hogy e megoldás alkalmazása során fokozottan előtérbe kerülnek a külpolitikával, illetve a nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő jogi és udvariassági szempontok. Bár csak nagyon kevés ország tiltja vagy a múltban tiltotta azt,³⁰ hogy a területén egy másik ország választásokat szervezzen, az ilyen voksolás szervezése

²⁹ Ebben a vonatkozásban az egyik leginkább hivatkozott szakirodalmi mű: *Voting from Abroad*. The International IDEA Handbook. IDEA-IFE, Stockholm – Mexico City, 2007.

³⁰ Tipikusan ilyen állam volt Svájc, amely 1989 előtt nem is engedélyezte, hogy valaki a területén választásokat szervezzen. Lásd: LACY, Brett: *Host Country Issues*. In: *Voting from Abroad*. The International IDEA Handbook. IDEA-IFE, Stockholm – Mexico City, 2007. 139.

mégiscsak érzékeny kérdés, amely komoly körültekintést igényel. Több állam választási jogszabálya emiatt egyenesen tartalmazza is azt a klauzulát, hogy csak akkor szándékozik másik ország területén választásokat szervezni, ha azt az ottani jogszabályok nem tiltják. Mindez pedig nagyon helyes hozzáállás és szabály, mert enélkül a választójog kiterjesztésének fontos demokratikus aktusa újabb feszültségek forrásává válhat.

Az is tény, hogy mindez a körültekintés döntően a külképviseleti választásokra vonatkozik. Más, kevésbé közvetlen szervezői jelenlétet igénylő voksolási módok nem okoznak ennyi politikai és udvariassági fejtörést. Ez részben igaz a levél útján történő voksolásra, amely során azért fontos a bizalom egy másik ország intézményei és dolgozói iránt. A levél útján történő szavazás ugyanakkor meglehetősen olcsó, viszonylag gyors, és ami a legfontosabb, nagyon sokak számára könnyen hozzáférhető. A probléma itt inkább az, hogy az egész folyamatba egy olyan közreműködő intézmény épül be, amely nem áll a választásokat szervező állam ellenőrzése alatt, azaz nem vonatoznak rá azok a kiemelt garanciális és biztonsági előírások, amelyek általában jellemzik a választási folyamatokat. A következő probléma a voksolás titkosságának a biztosítása. Bár a két boríték alkalmazása lehetővé teszi, hogy a választó személyazonosságának az ellenőrzése és maga a szavazatszámllálás két jól elkülöníthető művelet legyen, illetve azt is, hogy a szavazatszámlláló apparátus ne értesüljön arról, ki hogyan szavazott, mindezt azonban már nem lehet ilyen nyugodt lelkiismerettel kijelenteni a családon vagy a baráti körön belüli titkosságról.

A modern korban kézenfekvőnek tűnik, hogy előbb vagy utóbb a mainál fontosabb szerepet fog betölteni a szavazások során az internet és az elektronikus voksolás módszere. A magyar jogalkotó mindeddig nagyon bizalmatlannak bizonyult e megoldással szemben, ami igaz a 2005. és a 2013. évre is. Az egyik probléma ez esetben is az, hogy a valóban biztonságos és tisztességes rendszer kiépítése drága és körülményes. Ezenkívül komoly félelmek léteznek arra nézve, hogy a világhálón keresztül a tehetséges illetéktelenek viszonylag könnyen belenyúlhatnak az egész folyamatba. Az elektronikus szavazás bevezetése, ugyanúgy, mint a leveles voksolás meghonosítása nagyfokú és sokirányú bizalmat igényel az intézmények és az emberek vonatkozásában. Ez a bizalom azonban nem mindig van meg. E szempontból nagyon jellemző azon országok felsorolása, amelyek először próbálkoztak ezzel a megoldással. Hollandiában 2004-ben lehetett az európai parlamenti választásokon elektronikusan voksolni. 2004-ben és 2005-ben Észtországban a helyhatósági választásokon és egy referendumon lehetett ily módon szavazni. Mindkét esetben olyan országról van szó, ahol viszonylag magas a társadalom bizalmi indexe, fejlett és elterjedt a számítógépes kultúra, valamint stabilak a közállapotok.

Az egyéb létező megoldások Magyarországon eddig nem kerültek előtérbe, pedig vannak köztük népszerű szavazási módok. Mindenekelőtt ilyen a meghatalmazott útján történő voksolás (proxy voting). Igaz, ezt a megoldást nem mindig csak a külföldről történő szavazás során alkalmazzák, hanem belföldön is. Meghatalmazott útján lehet voksolni Belgiumban, Beninben, Csádban, Franciaországban, Gabonban, Guineában, Hollandiában, Indiában, Nagy-Britanniában, Svédországban, Togóban és Vanuatu-

ban.³¹ Európában utoljára Lengyelország vezette be ezt a lehetőséget, de csak az igazoltan magatehetetlen vagy idős emberek országon belüli szavazása esetére. A 2011-ben elfogadott lengyel választási kódex értelmében külföldről senki nem tud ilyen módon szavazni. A választások napján külföldön élő vagy tartózkodó lengyel állampolgárok a külképviseleteken vagy levél útján tudnak szavazni.

Nagyon ritka megoldás a fax útján történő voksolás, amire nagyon korlátozott körben Ausztráliában és Új-Zélandon volt eddig példa.³² Ennél valamivel elterjedtebb az a megoldás, hogy a külföldre utazni készülő választópolgár az elutazása előtt néhány nappal a választási szerveknél vagy az önkormányzatnál úgymond letétbe helyezi a szavazatát, amelyet aztán a választások napján hozzáadnak a többi szavazathoz. Sok országban pedig az országban lakóhellyel nem rendelkező nem állampolgárok csak úgy tudnak szavazni, hogy a választások napján hazalátogatnak, és hazájuk bármelyik választókerületében leadják a voksukat. Ezt a modellt alkalmazta például Görögország, Izrael, illetve Törökország, de jelenleg is ez a megoldás Szlovákiában az állampolgári választások vagy a Cseh Köztársaságban a szenátusi választások során. Egyébként a világon nem ritka az a megoldás sem, hogy nem mindegyik külföldön tartózkodó állampolgár tud szavazni, hanem csak bizonyos kategóriákba tartozó szavazók. Ilyenek rendszerint a külföldön szolgáló katonák vagy diplomaták. Ez volt például a helyzet Dániában az 1970-es években, de sokáig a korábban már említett USA-ban is.

Magyarország azon államok közé tartozik, amelyek csak nagyon későn gondolkodtak el a külhoni szavazás bevezetésén, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság már 1990-ben foglalkozott azzal, hogy a külföldön élő és tartózkodó, magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok miért nem tudnak részt venni az országgyűlési választásokon. Akkor egy alkotmánymódosítás oldotta meg a helyzetet. A magyar jogszabályok először 2006-ban tették lehetővé, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a választások napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok, miután előzetesen bejelentették a lakóhelyen kívüli voksolási szándékukat, tudjanak szavazni a magyar külképviseleteken. Miután e lehetőség a választópolgárok számára jelenleg is nyitva áll, következésképpen eddig háromszor lehetett ilyen módon szavazni a magyar parlamenti képviselőkre: 2006-ban, 2010-ben és 2014-ben.³³

³¹ Ezt a felsorolást lásd: *Voting from Abroad*, i. m. A. Annex.

³² BRAUN, Nadja – GRATSCHER, Maria: *Introduction*. In: *Voting from Abroad*, i. m. 7.

³³ 2006-ban az első fordulóban 8112 fő regisztrált, aztán 6849 fő jelent meg a külképviseleteken. Ez azt jelenti, hogy 84,43 százalékos volt a választási részvétel a külképviseleti névjegyzékben szereplők körében. A második fordulóban ez a szavazási kedv csökkent – eredetileg 5944 állampolgár regisztráltatta magát, de csak 4335 fő ment el valóban szavazni, azaz a részvételi arány ebben a csoportban 72,93 százalékra csökkent. 2010-ben összesen 8807 fő jelentette be voksolási szándékát az első választási fordulón, 2885 fő a második fordulón. Ennél valamivel kevesebben éltek ezzel a lehetőséggel. 2014-ben már nagyobb volt a választási kedv az első egyfordulós választások során. 2014-ben összesen 28 161 külföldön tartózkodó állampolgár regisztráltatta magát, közülük 24 119 fő jelent meg a külképviseleti urnáknál. Ez 85,65 százalékos részvételi arányt jelentett. Ezeket az adatokat lásd: www.valasztas.hu

2013-ban teljesen új rendszer született, legalábbis azon állampolgárok vonatkozásában, akik Magyarországon nem rendelkeznek bejegyzett lakóhellyel, és eddig semmilyen intézményesített formában nem tudták befolyásolni a magyarországi politikai életet. E kategóriába tartozik az egyszerűsített honosítás révén állampolgárságot szerző körülbelül félmillió új magyar állampolgár, de ide tartoznak azok a régóta külföldön élő régi magyar állampolgárok is, akik valamilyen oknál fogva már nem rendelkeznek a magyarországi lakóhellyel.

Azt sem szabad elfelejteni, hogy különösen a távoli országokban benyújtott honosítási kérelmek elbírálása során többször kiderült, hogy a kérelmezőnek nem is kellett volna kérni az egyszerűsített honosítást, hiszen a leszármazás révén jogilag még mindig magyar állampolgárnak tekinthető, azért a honosítási okirat helyett állampolgársági igazolást kapott. Az állandó magyarországi lakóhely híján viszont nincs különbség az újonnan honosított „új” és a fenti módon igazolt „rég” magyar állampolgárok választójogának terjedelme között. Mindkettő kategóriába tartozók csak az úgynevezett „felszavazattal,” azaz az országos pártlistára (vagy nemzetiségi listára) való szavazási lehetőséggel rendelkeznek.

Erre a választói kategóriára irányult a 2013. évi választási eljárási kódex legtöbb újdonsága. A jogalkotó viszonylag körültekintően próbált eljárni, és többfajta élethelyzetre gondolt. A legújabb európai trendekre való tekintettel alapvetően a levél útján történő külföldi voksolás lehetősége mellett tette le voksát, de úgy, hogy közben e megoldásba alternatív szavazat-leadási módokat is beépített. Emiatt Magyarországon tulajdonképpen vegyes külföldi szavazási modell alakult ki, amelyet hivatalosan a levél útján történő voksolásnak nevezik, de igazából a postai szavazásnak, külképviseleti voksolásnak és a helyszíni szavazat-leadásos véleménynyilvánításnak egyfajta keveréke.

Az ilyen összetett rendszer kialakítása reakció arra a helyzetre, hogy nem mindegyik külföldi állam viszonyul egyformán pozitívan vagy semlegesen Magyarország új állampolgársági és választójogi politikájához. A távoli országok esetében ez nem okoz különös problémát, annál érzékenyebb ez a kérdés a szomszédokkal való kapcsolatokban. Közismert, hogy Magyarország szomszédai közül hárman tiltják vagy nem ismerik el a kettős vagy többes állampolgárság tényét. Ausztriáról, Szlovákiáról és Ukrajnáról van szó. Szlovákia speciálisan a magyar állampolgársági törvény 2010. évi módosítása miatt fogadott el egy restriktív állampolgársági törvénymódosítást, amely szakított az addig folytatott liberális politikával. Szlovákia esete azért is fontos, mert Romániával és Szerbiával együtt azon három állam közé tartozik, ahol a legtöbb határon túli magyar él (akik közül azonban csak kevés a magyar állampolgár).

Ha a magyar jogalkotó valóban csak a levél útján történő szavazást tette volna lehetővé, akkor nagyon könnyen lelepleződhetek volna azok a magyar állampolgárok, akik ugyan szavazni akarnak a magyar választásokon, de nem szándékoznak felfedni többes állampolgárságukat államuk hatóságai előtt. Ilyen motiváció egyébként nemcsak a restriktív állampolgársági politikát folytató államok polgárait vezérelheti, hanem a liberálisabb hozzáállást tanúsító államok lakosait is. A magyar törvényhozás ezért 2013-ban egy körültekintő és többfajta élethelyzetre reagáló megoldást próbált találni, ami tulajdonképpen sikerült is. Ez mindenképpen előnye az új megoldásnak.

Hátránya viszont a bonyolultság. Minél komplexebb és összetettebb egy választási rendszer, annál lassabban és nehezebben lehet gyorsan megállapítani a végleges választási eredményeket, annál több hiba csúszhat a rendszerbe, és talán – a legrosszabb esetben – némi visszaélésekre is alapot szolgáltatathat. Tény, hogy ezeket a visszaéléseket többnyire komoly odafigyeléssel és korrektséggel ki lehet küszöbölni, de figyelembe kell venni, hogy a parlamenti választások tétje mindig nagy, ami képes megkísérteni a résztvevőket.

Az egész új magyar parlamenti választási rendszer meglehetősen bonyolult lett, bár ez a bonyolultság már szinte a magyar nemzeti hagyományok közé tartozik. A két világháború közötti modell is bonyolult volt, hasonlóan, mint az 1989-ben született megoldás. Talán csak az államszocializmus választási megoldása volt egyszerű Magyarországon, annak azonban a diktatórikus közjogi körülmények között nem volt sok értelme.³⁴

Az új szabályok alapján lebonyolított első országgyűlési választások, amelyekre 2014. április 6-án került sor, reális adatokkal támasztották alá azt, hogy Magyarországon egyes külhoni szavazási rendszer alakult ki, illetve ezek a választások kimutatták, hogy milyenek az ebben érintettek preferenciái.

A választások előtt összesen 231 864 magyar állampolgár próbált regisztrálni a külhoni névjegyzékben, de a hatóságok ebből csak 193 793 főt vettek fel a külhoni választói névjegyzékbe,³⁵ amelyet a magyarországi lakóhely nélküli állampolgárok számára hoztak létre. Közülük végül csak 128 712 fő tudott érvényesen szavazni, ebből az érvényes szavazólapok száma 128 429 volt.³⁶ Sok volt ugyanis a technikai okokból érvénytelen szavazat.³⁷ Mindez azt jelenti, hogy ebben a választói kategóriában a hivatalosan nyilvántartott választópolgárok számához képest több mint 66 százalékos volt a választási részvétel.³⁸ Legérdekesebb adat a szűken vett témánk szempontjából az, hogy közvetlenül a Nemzeti Választási Irodához levélformában csak 43 056 szavazat érkezett. 111 268 szavazó pedig inkább úgy döntött, hogy a külképviseleten adja le a szavazatát,³⁹ amire egyébként Romániában, ahol a legtöbb szavazni szándékozó magyar állampolgár él jelenleg, néhány ottani magyar párt fel is hívta szimpatizánsai figyelmét. Az országgyűlési egyéni választókerületek székhelyén csak 4330 fő adta le a voksát, melyeket a magyar választási szervek továbbítottak a Nemzeti Választási Irodához, ahol végső soron lezajlott a szavazatszámolás. Összesen tehát 158 654 külhoni magyar állampolgár élt valamilyen

³⁴ A három előbb említett korszak választójogi bonyolultságának eltérő okai voltak. A Horthy-érában a jogalkotó a bonyolult megoldásokkal sokáig igyekezett relativizálni az 1919-ben bevezetett általános demokratikus választójog következményeit. 1989-ben a rendszerváltó elitek megint olyan megoldást igyekeztek találni, amely garantálja a kormány stabilitását, de úgy, hogy az ne csorbítsa teljesen a parlament reprezentativitását. Jelenleg pedig a törvényhozás sok eltérő és partikuláris képviselési szempont összeegyeztetésére törekedett, illetve az erős és emiatt valószínűleg győztes pártok további erősítését szándékozott elérni.

³⁵ Legtöbben egyébként Romániából és Szerbiából regisztráltak: előzetesen Romániából 99 628 fő, Szerbiából pedig 29 144-en.

³⁶ A pártlistákra leadott szavazatok száma végül 128 429 volt.

³⁷ HEGEDŰS Zsuzsa: *Választás: Már most nagyon sok az érvénytelen szavazat*. Heti Válasz, online változat, 2014. április 1.

³⁸ Ezeket az adatokat lásd: http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

³⁹ A külképviseleteken az érintettek 2014. március 24. és április 6. között adták le a voksukat.

formában a külhoni (leveles) szavazati jogával, de ebből nem mindenkinek sikerült érvényesen szavazni, hanem csak 128 712 főnek.⁴⁰

Az első magyarországi postai szavazás tehát inkább burkolt külképviseleti szavazás volt, vagy pontosabban fogalmazva a leveles és külképviseleti szavazás érdekes kombinációja. Ez azért fontos, mert a jogalkotónak a jövőben valamilyen formában reflektálni kellene erre. A választási eljárási törvénynek ugyanis éppen e szavazási módra (inkább alváltozatra) vonatkozó része tartalmaz egyfajta „aknát.” Arról van szó, hogy a választási jogszabály nem rendezi azt a kérdést, hogyan kell leadni az ilyen szavazatokat. A törvény nem írja elő a személyes leadásukat sem, amikor ellenőrizhető lenne a leadó személy azonossága, és nem zárja ki azt sem, hogy egy-egy személy mások lezárt borítékát is behozza a külképviseletre. Ezt a megoldást a jövőben célszerű lenne pontosítani és az eljárásba beépíteni néhány garanciális elemet.

Összességében azt lehet mondani, hogy a külhoni szavazásnak általában és annak magyarországi változatának – mint minden más jelenségnek – vannak fontos előnyei és komoly hátrányai is. Az elvi problémákról tulajdonképpen már szó volt a kontributivista és az érintettségi elméletek bemutatása során. A dolog politikai tartalmát és technikai oldalát nézve pedig ambivalens a helyzet. A választások hozzáférhetővé tétele minél több állampolgár számára önmagában mindenképpen pozitív fejlemény, amely beleilleszkedik a világon az elmúlt 20-30 évben tapasztalható általános jogkiterjesztő paradigmába. Az is jó, ha az állam akár komoly költségek árán megkönnyíti a választópolgároknak, hogy részt vegyenek a hazájuk közügyeinek intézésében. Nehezen tagadhatók a választójog megadásának identitáspolitikai és diaszpóra-politikai vonatkozásai is. Ugyanakkor éppen nemzetpolitikai szempontból, amelyet a kormányzat az előző parlamenti ciklus politikai vitái során annyira előtérbe próbált helyezni, visszas is lehet ez a megoldás. Addig ugyanis, amíg egy-egy politikai közösségben csak néhány ezer olyan ember szavaz, aki életvitelszerűen nem él a hazájában, és azért őt közvetlenül nem is érintik az ottani képviseleti szervek döntései, ez nem szokott komolyabb politikai vitákat okozni. Amikor azonban egy ország politikai rendszerében megjelenik majdnem kétszáz ezer új szavazó, és idővel ez a szám még tovább növekedhet, már komoly politikai dilemmákat és aggályokat okozhat. Nem szabad elfelejteni, hogy a mostani magyar állampolgársághonosítási rendszer meglehetősen nyitott, és még mindig komoly benne a növekedési potenciál. Csak az elmúlt négy évben körülbelül 500 000 fővel növekedett a magyar állampolgárok száma, és nem lehet kizárni, hogy ez a szám, bár csökkenő ütemben, még tovább fog nőni. A politikai stratégiák kidolgozói pedig jó lenne, ha tudnák, hogy pontosan milyen közönségnek dolgoznak, hány potenciális szavazót kell megcélozniuk.

Az első országgyűlési választások bebizonyították, hogy a külhoni (egyszavazatos) állampolgárok szavazatai nagyon egyenlőtlenül oszlottak meg a magyarországi politikai paletta különböző szereplői között. Ennek természetesen vannak a közelmúltban gyökeröző okai, ugyanúgy, mint a pillanatnyi érzelmi kötődésnek, hiszen nem meglepő, hogy az új állampolgárok többnyire arra szavaznak, aki számukra lehetővé tette az új közjogi

⁴⁰ Ezeket az adatokat lásd: http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html#downloads

státus megszerzését.⁴¹ Az viszont, hogy a levél útján szavazók több, mint 95 százaléka egy pártszövetségre adta le szavazatát,⁴² hosszabb távon bizonyos feszültséget okozhat a magyarországi politikai és érzelmi közösségen belül, amely veszélyeztetheti az eddig úgy-ahogy fennálló nemzetpolitikai konszenzust, amely különösen 2004 óta amúgy is komoly töréseket szenvedett. Ugyanakkor felettébb valószínű, hogy a későbbi választások nem fognak ennyire egyöntetű eredményeket produkálni, tehát a jövőben talán a mostani ellenzéki pártok is megnyugodhatnak. Nyilván sok múlik azon is, hogy ezek az erők mennyire lesznek képesek megszólítani a határon túl élő magyar állampolgárokat, és mit tudnak majd nekik nyújtani.

A határokon átvívelő külhoni szavazás sok tekintetben a modern és fejlett kor következménye. A nyilvánvaló növekvő népszerűsége összefügg azzal a ténnyel, hogy az intenzív migráció következtében egyre több ember rövidebb vagy hosszabb ideig a hazáján kívül él és dolgozik. A modern civilizációs és technikai vívmányok, köztük mindenekelőtt a jól szervezett posta és az egész világot behálózó internet pedig nagymértékben erősítik azt a trendet, amely igyekszik megkönnyíteni a választásokon való részvételt azoknak, akik nem élnek hazájuk területén.

Ugyanakkor ezen megoldások elterjedése és már-már tömegessé válása hordoz magában veszélyeket is, illetve problematikus folyamatokat indíthat el. Mindez különösen a levél útján történő szavazásra, az elektronikus voksolásra és a meghatalmazottak igénybevételére vonatkozik. Más megoldások nem ennyire problematikusak, viszont többnyire drágák, azért azok az államok, amelyek most reformálják meg a választási rendszerüket, inkább az „olcsóbb” változatokat preferálják. E megoldások legfőbb elvi problémája ugyanakkor az, hogy nem mindig garantálják megfelelő módon a választások titkosságának a betartását, legalábbis a családi és baráti körön belül.

A következő probléma az, hogy e modellek megfelelő működése többnyire nemcsak az érintett választásokat szervező államok választási szerveinek akaratától és felkészültségétől függ, hanem olyan tényezőktől is, amelyek tőlük többé-kevésbé függetlenek, ezért csak nagyon korlátozott befolyással vannak a tevékenységükre. Ilyen külső, tulajdonképpen ellenőrizetlen intézményesített szereplő például a külföldi államok postája vagy a világháló működtetői, a szerverek birtokosai. A hivatalos, külső intézmények felől érkező fenyegetettségen kívül ilyen tényezők lehetnek még például a különböző hackertámadások is, továbbá a postai alkalmazottak rosszindulata vagy egyszerűen a nemtörődömségük, illetőleg a meghatalmazást ellenőrző apparátusok rutinszerű működése.

⁴¹ Azt, hogy ez valószínűleg így lesz, már a 2012. évi kutatások prognosztizálták, amelyek egyébként jelentősen alábecsülték a külhoni szavazás egyöntetűségét. E kutatást a HVG és a Political Capital megbízásából a kolozsvári Kvantum Research végezte. A prognózisait lásd: *Félúton a választási reform*. 2012. április 19. Political Capital, Budapest, 2012. 18–20.

⁴² A hivatalosan levél útján szavazó magyar állampolgárok maradék (egyébként teljesen elenyésző) része a következő pártokra szavazott: Jobbik, MSZP, LMP és a különböző kisebb, mandátumot nem szerző pártokra.

E tényezők és történések jelentősége nem túl nagy akkor, amikor ilyen kivételes módon külföldről csak elenyésző számú szavazat érkezik,⁴³ de ott, ahol az e módon leadott voksok akár néhány mandátum sorsát, sőt, egy-egy politikai párt parlamentbe való bejutását is képesek eldönteni, elgondolkodtató a helyzet. Természetesen sok múlik azon, hogy milyen szintű az egymás iránti bizalom foka egy társadalomban, illetve mennyire vagyunk képesek bízni a saját magunk vagy mások által működtetett közintézményekben.

Következő probléma a külhoni szavazás intézményével az, hogy többnyire lelassítja a választások végső és hivatalos eredményeinek a kihirdetését. Minél szerteágazóbb egy rendszer vagy gépezet, annál bonyolultabb is, továbbá minél bonyolultabb, annál sérülékenyebb is. Ez különösen igaz az olyan összetett megoldások esetében, mint amilyen 2013-ban Magyarországon született. Természetesen a bonyolult megoldásokkal is meg lehet tanulni együtt élni, azokra megfelelően felkészülni. Sok múlik a hozzáálláson és a már említett bizalmon is.

6. Összegzés

A külhoni szavazás új lehetőségének a bevezetése Magyarországon igazából reálisan most kezd mérlegre kerülni. Bár az előző években már sok politikai és szakértői vita folyt a kérdésről, mégiscsak más a helyzet, ha rendelkezésre állnak az első valódi adatok, trendek. Az eddigi mérleg inkább vegyes, mintsem egyértelműen pozitív vagy negatív. Nagyon fontos lenne, hogy ezek az első tapasztalatok ne maradjanak jogalkotói visszhang nélkül. Ez különösen vonatkozik arra az indokolatlan különbségtételre a külhoni választópolgárok között, akik még rendelkeznek bejegyzett magyarországi lakcímmel, és emiatt két szavazattal is rendelkeznek ugyan, de csak a külképviseleten tudnak szavazni, valamint a lakcím nélküli állampolgárok között, akiknek a gyakorlatban több szavazat-leadási lehetőség is a rendelkezésére áll. Ez a különbségtétel ugyanis semmivel nem indokolható, más országokban sem nagyon alkalmazzák,⁴⁴ és igazságtalan a választópolgárok egyik csoportjával szemben. Ez a különbségtétel legfeljebb akkor lenne érthető, ha 2013-ban csak a választási törvénymódosításra került volna sor és nem egy egészen új rendszer bevezetésére. A másik ilyen problematikus pont a levélben foglalt szavazatok tömeges leadása a választópolgárok megbízottai által. Itt mindenképpen növelni kellene a bizalmerősítő garanciális elemeket. Természetesen finomítani lehetne még a regisztrációs, továbbá a finanszírozási és részben a kampányolási szabályokon is, de ezek nem alkotják a jelen írás közvetlen tárgyát, és a végiggondolásuk is messzire vezetne.

⁴³ A Cseh Köztársaságban például a külképviseleti szavazást megelőzően regisztrált választópolgárok száma 2010 előtt egyszer sem lépte át a 10 000 fős küszöböt. Szlovákiában pedig 2012-ben a levél útján történő voksolásra csak 728 olyan állampolgár regisztráltatta magát, akinek nem volt állandó lakóhelye az országban. Forrás: www.uszz.sk

⁴⁴ Magyarország szűk földrajzi környezetében lásd Ausztria, Szlovákia vagy Lengyelország példáját.

Horváth Attila – Skuta Vivien

tanársegéd

NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Köszolgálati Jogi Tanszék,

hallgató

NKE Közigazgatás-tudományi Kar

Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban *

1. Témafelvetés

A választójogot az adott országban lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra is kiterjesztő államok száma az elmúlt évtizedekben ugrásszerűen megemelkedett: míg 1980-ban mindössze 17 állam adott szavazati jogot a határon túli állampolgárainak, addig ez a szám 2011-re a 100-hoz közelített.¹ Bár egyes kutatások szerint a rendszerváltások – különösen a demokratikus átmenetek – és a választójog kiterjesztése között van korreláció,² a posztkommunista térséghez tartozó visegrádi államok esetében a határon túli állampolgárok ilyen jellegű emancipációja nem esett egybe a rendszerváltásokkal.³ Amikor Magyarország a választójogot kiterjesztette azon határon túli magyarokra is, akik nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel, természetzerűleg merült fel a kérdés, hogy ez a lépés mennyiben illeszkedik a nemzetközi trendekbe. Erre tekintettel

* A tanulmány elkészítéséhez köszönetünket fejezzük ki Marek Antośnak, a prágai Károly Egyetem kutatójának értékes észrevételeiért és segítségéért. Szintén köszönettel tartozunk a krakkói Jagelló Egyetem két végzős hallgatójának, Milena Garwolnak és Łukasz Zbyszynskinek a lengyel–angol fordításban nyújtott segítségükért.

¹ ALLEN, Nathan – NYBLADE, Benjamin – O'MAHONY, Angela: *Suffrage Beyond Borders: The Adoption of Extra-Territorial Voting Rights*. Paper presented for the 5th Southern California Comparative Political Science conference, 2013. 1. <http://scpi.politicaldata.org/SCPIV/Nyblade.pdf>. A 214 vizsgált ország listájára lásd: ELLIS, Andrew *et al.*: *Voting from Abroad The International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2007. Egy másik felmérés szerint a vizsgált 144 országból 115-ben volt lehetőségük a lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak az egyes választásokon részt venniük. Lásd: COLLYER, Michael – VATHI, Zana: *Patterns of Extra-territorial Voting*. Working paper, Sussex Centre for Migration Research, 2007. 15. http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T22.pdf. Az eltérő eredmények az egyes felmérések eltérő értelmezési kereteire vezethetőek vissza.

² ALLEN, N. – NYBLADE, B. – O'MAHONY, A.: *Suffrage Beyond Borders: The Adoption of Extra-Territorial Voting Rights*, i. m. 11. A szerzők később tévesen állítják, hogy Magyarország 2004-ben vezette be a hazai lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogát. 14.

³ Amint Collyer és Vahti – Ghána példát említve – rámutat, a fiatal demokráciák esetében nem okvetlenül javasolt a külhoni választójog megadásába „beruházni” azelőtt, hogy az állam stabilizálja demokratikus működését. Lásd: COLLYER, M. – VATHI, Z.: *Patterns of Extra-territorial Voting*, i. m. 8.

– illeszkedve jelen kötet tematikájához, de némileg bővítve azt – szükségesnek tartjuk áttekinteni a külhoni szavazás intézményét, a hangsúlyt annak valós szerepére és politikai súlyára helyezve.

A fentiek alapján tanulmányunkban négy kérdésre keressük a választ:⁴

- Az egyes államok milyen módon biztosítják a külhoni szavazás rendszerét, különös tekintettel az eljárási szabályokra és a szavazatok beszámításának módjára?
- Lehetséges-e és ha igen, milyen módon feltérképezni a külföldön/külföldről szavazók számát, beleértve az adott államban lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező szavazókat?
- A választási szervek hivatalos adatai alapján mennyiben ismerhető meg a határon túli szavazatok megoszlása, azaz milyen képet mutat a külhoni szavazók pártpreferenciája?
- Ténylegesen milyen súly van a határon túlról érkező szavazatoknak, azaz milyen mértékben képesek befolyással lenni az egyes választások kimenetelére (közelebről a mandátumok eloszlására)?

A téma részletesebb tárgyalása előtt szükségesnek tartunk egy rövid terminológiai alapvetést tenni, ugyanis a kapcsolódó szakirodalomban a szavazás külföldi vonatkozásait illetően közel sem egységes a fogalomhasználat. Témánk szempontjából két szavazástípust kell megkülönböztetni: az egyik típus az, amikor az adott államban lakóhellyel rendelkező, de a választások napján különböző okokból (tipikusan: munkavállalás, tanulás, nyaralás) külföldön tartózkodó állampolgárok adják le szavazatukat (*extra-territorial voting*), a másik típusban a választók rendelkeznek ugyan az adott állam állampolgárságával, de ottani állandó lakóhellyel nem (*expatriate voting*).⁵ A helyzetet kissé bonyolítja, hogy az egyes kategóriáknak nincs bevett magyar fordítása, az általánosan használt *külhoni szavazás* kifejezés mindkét előző szavazási módot lefedheti.⁶

⁴ Bár tanulmányunk mind a négy visegrádi államra való kitérés szándékával íródott, a téma hazai vonatkozásait csak érintőlegesen tárgyaljuk. Ennek legfőbb oka az, hogy a jelen tanulmánykötet több írása is behatóan foglalkozik a külhoni szavazás magyarországi szabályozási fejlődésével és azoknak a választási eredményre gyakorolt hatásaival.

⁵ A kategorizálás során Bauböck fogalomhasználatát követjük. Lásd: BAUBÖCK, Rainer: *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*. Fordham Law Review, 2007/5. 2398. Az *expatriate voting* két formában is működhet: egyrészt amikor a külföldön élő választópolgár a szavazatát csak az anyaországban adhatja le (*in-country voting*), másrészt pedig amikor ez az állandó lakóhelye szerinti országban is lehetséges (*out-of-country voting*). Eltérő értelmezést fejt ki: ALLEN, N. – NYBLADE, B. – O'MAHONY, A.: *Suffrage Beyond Borders: The Adoption of Extra-Territorial Voting Rights*, i. m. 4. A szerzők az *extra-territorial voting* kifejezést az állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok esetén alkalmazzák, míg *absentee voting* kifejezéssel illetik az adott államban lakóhellyel rendelkező, de a választások napján külföldön tartózkodó állampolgárok szavazását. Az *International IDEA Handbook* ugyanakkor mindkét kategóriára az *external voting* kifejezést használja, meg sem kísérelve az egyes szavazástípusok különválasztását. 8.

⁶ Az előbbi fogalmak magyar nyelvű magyarázatára lásd: HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció. A modern politikai közösségek dilemmái az Európai Unióban*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009. 50–51. A külhoni szavazás itt is átfogó kategóriáként jelenik meg.

A továbbiakban az *extra-territorial voting* alatt az állandó lakóhellyel rendelkezők szavazatát értjük, míg az *expatriate voting*-ra a *migráns szavazat/szavazó*,⁷ illetve a *határon túli szavazat/szavazó* kifejezéseket használjuk.

Visszatérve a két kategóriára, az állandó lakóhellyel rendelkezőknél a választójog természetesen nem enyészik el, ugyanakkor az egyes államok gyakorlata eltér abban, hogy a külföldön tartózkodó választópolgárok szavazati jogát lehetővé teszik-e, és ha igen, milyen formában.⁸ Ezzel szemben a második személyi kör – a migránsok – jóval vitatottabb problémához vezet el, nevezetesen ahhoz, hogy a választójognak mennyiben legyen feltétele a belföldi lakóhely, azaz kizárásra kerüljenek-e azok a szavazók, akik rendelkeznek ugyan az adott állam állampolgárságával, de ott nincs állandó lakóhelyük (már nincs vagy éppen soha nem is volt).⁹ A választójog állandó belföldi lakóhelyhez és/vagy állampolgársághoz kötése mellett és ellen számos érv sorakoztatható fel,¹⁰ amelyek részletes bemutatásától eltekintünk, ugyanakkor a problémakör illusztrálásához érdemes áttekinteni a következő táblázatot.

⁷ A migráns szavazó kifejezés természetesen helytelen abban az esetben, ha a belföldi lakóhely hiánya nem a kivándorlásra vezethető vissza, hanem a határváltozásokra, mint pl. a környező államokban élő magyar kisebbségek esetén.

⁸ A külföldről történő szavazás történetére lásd: ELLIS, Andrew: *The history and politics of external voting*. In: ALLEN, N. – NYBLADE, B. – O'MAHONY, A.: *Voting from Abroad*, i. m.41–49.

⁹ Az érvek egyik nagy csoportja az állampolgárság egyenlőségén alapul, kiemelve, hogy nem létezhetnek „másodrangú”, azaz választójoguktól megfosztott állampolgárok. Az érvek másik típusa az érdemekre apellál – így pl. arra, hogy a migránsok gazdaságilag támogatják az anyaországot, és/vagy nem önszántukból hagyták el szülőföldjüket stb. Lásd erre: LÓPEZ-GUERRA, Claudio: *Should Expatriates Vote?* *The Journal of Political Philosophy*, 2005/2. 227–234. A szerző a választójog illetén kiterjesztése ellen foglal állást.

¹⁰ Lásd különösen: BAUBÖCK, Rainer: *Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership*. *Political Science and Politics*, 2005/4., valamint BECKMAN, Ludwig: *The Frontiers of Democracy: The Right to Vote and its Limits*. Palgrave Macmillan, London, 2009. 62–89. Egy 63 államot vizsgáló 2001. évi kutatás arra a következtetésre jutott, hogy míg a lakóhely nélküli állampolgárok (*non-resident citizens*) választójogát illetően távolról is sincs globális konszenzus, addig az állampolgárság nélküli lakosok (*non-citizen residents*) többnyire nem rendelkeznek választójoggal (a helyi választásokat kivéve). Lásd: BLAIS, André – MASSICOTTE, Louis – YOSHINAKA, Antoine: *Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws*. *Electoral Studies*, 2001/1. 58–59. A probléma demokrácielméleti megközelítésére lásd: BECKMAN, Ludwig: *Democratic exclusion: Cross-sectional measures of voting rights restrictions in electoral democracies*. Paper presented at the workshop *The Importance of Constitutions: Parliamentarism, Representation, and Voting Rights*, Istanbul, Turkey, 2013. 8–9.

<http://www.sv.uio.no/isv/english/research/projects/evolution-parliamentarism/events/seminars/2013-istanbul-beckman.pdf>

1. táblázat: Az állampolgárság és az állandó belföldi lakóhely feltételrendszere a választójog vonatkozásában¹¹

		állampolgárság	
		feltétel	nem feltétel
állandó belföldi lakóhely	feltétel	<i>tradicionális republikánus álláspont:</i> választójog csak a helyben lakó állampolgároknak járjon	<i>a területi érintettség elve:</i> a választójogot a helyben lakás határozza meg
	nem feltétel	<i>etnikai nacionalizmus:</i> a nemzet egészét – mint kulturális közösséget – illeti meg az önkormányzás joga	<i>az érintett érdekek elve:</i> mindenkit fel kell ruházni választójoggal, aki bármilyen módon érintve lehet az ország döntései nyomán

A fenti ábra egyfajta értelmezési keretként szolgálhat az állampolgárság – lakóhely – választójog triászából fakadó diskurzushoz, amely az utóbbi évtized egyes fejleményei (világszerte növekvő migráció, többes állampolgárságok terjedése stb.) révén újragondolásra szorul. Bár fontosnak tartjuk a problémakör demokráciaelméleti gyökereire való utalást, tanulmányunk mellőzi a normatív szempontokat, így a címben jelzett témakört a migránsok választójogának helyessége aspektusából nem tárgyaljuk.

A dilemmákat bonyolítja, hogy a választójogot több szinten is értelmezhetjük: részvétel a parlamenti választásokon (kétkamarás parlamentek esetén a két házat különválasztva), az államfőválasztáson (amennyiben az közvetlen), a területi-helyi önkormányzati választásokon, valamint az európai parlamenti választásokon. Tekintettel arra, hogy a vizsgált államokban legnagyobb súlya a parlamenti (azon belül is az alsóházi) választásoknak van, a továbbiakban az ezen való részvételre fókuszálunk, időnként az államfőválasztásra is kitérve. Ugyanakkor nem érintjük a területi-helyi és az európai parlamenti választásokat, a tanulmány terjedelmi korlátaira is tekintettel.

2. A külhoni szavazási módok

Elsőként leszögezendő, hogy a parlamenti választásokon való részvétel egyik visegrádi államban sincs állandó belföldi lakóhelyhez kötve, azaz – főszabály szerint – az állampolgárság és a betöltött 18. életév lehetővé teszi a választójog gyakorlását a migránsok számára. Amint fentebb említettük, a választójog kiterjesztése a határon túli állampolgárokra nem egy időben történt meg.

Csehországban az 1990. évi választójogi törvény¹² nem tette lehetővé a külképviseleti szavazást, amely annak fényében visszalépésként értékelhető, hogy a rendszerváltás előtt

¹¹ BAUBÖCK, R.: *Expansive Citizenship*, i. m. 685. alapján. Bauböck ugyanakkor egy ötödik elméletet tart helyénvalónak (*stake-holder citizenship*), amelynek kifejtésétől eltekintünk.

¹² Zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady

megengedett volt ez a szavazási mód.¹³ Az 1995-ben elfogadott – immár csak Csehországra kiterjedő területi hatályú – törvény¹⁴ fenntartotta a külképviseleti szavazás tilalmát, viszont a választójog gyakorlásához nem írt elő belföldi állandó lakóhelyet. Így tehát nem volt akadálya annak, hogy a belföldi állandó lakóhellyel nem rendelkező cseh állampolgárok is leadhassák szavazatukat, ám ezt – értelemszerűen – csak az anyaország területén teheték meg. A külföldről történő voksolást a fenti törvény 2000. évi¹⁵ és 2002. évi¹⁶ módosítása teremtette meg. Az előbbi deklarálta a Cseh Köztársaság területén kívül élő állampolgárok szavazati lehetőségét, az utóbbi pedig megalkotta a részletszabályokat a külföldi szavazás idejére, helyére és módjára. A 2000. évi novella indokolása kiemeli, hogy a Csehország területén kívül élők szavazati jogának megadása révén elengedhetetlen egy új szabályozási folyamat felállítása, amely konkrétan rendezi az expatrióták külföldről történő részvételét a választásokon.¹⁷ A 2002. évi módosítás indokolása azt rögzíti, hogy Csehországot sem nemzetközi szerződés, sem pedig az európai közösségi jog nem kötelezi választójogi törvényének módosítására a külhoniak választójogát illetően. A jogalkotó szerint azért indokolt ez az intézkedés, mert a Képviselőház eljárási rendjéről szóló 1995/90. számú törvény 99. §-a rögzíti a polgárok alapvető emberi és szabadságjogainak védelmét, amelynek értelmében a szavazati jog egyenlőségének biztosítása előtérbe kerül, vagyis a külföldön élő állampolgárok választásokon való részvételének garantálva kell lennie alkotmányi vagy törvényi szinten.¹⁸

A külföldről történő szavazás tehát a cseh külképviseleteken lehetséges, szavazásra postai úton nincs mód.¹⁹ A külföldi állandó lakóhellyel rendelkező választópolgárok a külképviseleteknél a szavazást megelőző 40. napig kérhetik a speciális választói névjegyzékbe vételt, ha hitelt érdemlően igazolják személyazonosságukat, cseh állampolgárságukat, valamint lakcímüket.²⁰ A szavazás napján külföldön tartózkodó, de Csehországban állandó lakóhellyel rendelkező cseh polgárok is tudnak szavazni a diplomáciai

¹³ HALÁSZ Iván: *The Transborder Elections in Central Europe Opportunities for voting abroad and the political integration of immigrants*. Conference paper prepared for the IXth World Congress „Constitutional Challenges: Global and Local”, Oslo 16–20 June 2014. 6. <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws6/w6-halasz.pdf>

¹⁴ 247/1995 Sb. zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (a továbbiakban: cseh választási tv.)

¹⁵ 204/2000 Sb. zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

¹⁶ 171/2002 Sb. zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

¹⁷ Lásd a törvény indokolásának 62. oldalát: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28418>. A törvény által bevezetett további újításokra lásd: VODIČKA, Karel: *Das politische System Tschechiens*. In: Ismayr, Wolfgang (hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. 260.

¹⁸ Lásd a törvény indokolásának 6. oldalát: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29297>

¹⁹ A postai úton történő szavazással kapcsolatos érvekre és ellenérvekre világít rá Edvard Outrata, a szenátus korábbi elnöke: <http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/czechs-abroad-call-for-introduction-of-postal-vote-turnout-expected-low-at-embassies>

²⁰ Cseh választási tv. 6. § (5) bekezdés a) pont.

és konzuli képviselleteken, nekik elegendő bejelenteni a csehországi lakhelyük szerinti állandó szavazókeretben, hogy külföldről szándékoznak szavazni.²¹ Végezetül megjegyzést érdemel, hogy a külképviseleti szavazásra a szenátusi választások során nincs mód, vagyis a szenátorokra csak belföldön lehet voksolni.²²

Szlovákiában a külhoni szavazás lehetőségét a 2004. évi választójogi törvény²³ teremtette meg, így a 2006. évi parlamenti választás volt az első, amelyen külföldön is részt lehetett venni. (Korábban a szlovák állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok csak Szlovákia területén élhettek választójogukkal.) A cseh megoldással szemben a szavazás postai úton történik valamennyi külföldről szavazó részére.²⁴ A Szlovákiában állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak igen korán, legkésőbb a szavazást megelőző 50. napig elő kell terjeszteniük a névjegyzékbe vételi kérelmüket.²⁵ A két választói kör szavazata eltérő módon kerül feldolgozásra: míg a szlovák lakóhellyel rendelkezők a lakóhelyük szerinti választókerület választási bizottságának küldik meg szavazatukat, addig a lakóhellyel nem rendelkezők voksainak fogadására a törvény a Pozsony-Petržalka szavazókört jelöli ki.²⁶

Lengyelországban a rendszerváltás óta immár a negyedik választójogi törvény lépett hatályba 2011-ben, így a vizsgált államok közül itt voltak a legnagyobb léptékű változások.²⁷ A külföldi szavazásnak a másik három államhoz képest régebbi hagyományai vannak, ugyanis az 1950-es évektől a külföldön állandó lakhellyel rendelkező külhoni lengyeleknek a külképviseleteken kívül a lengyel hajókon is volt alkalmuk szavazataikat leadni.²⁸ A külföldről történő szavazást a 2001. évi választójogi törvény is ismerte.²⁹ Az állandó lengyelországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgárok egyaránt jogosultak voltak külföldről szavazni a lengyel külképviseleteken – azaz a választójog nem volt belföldi lakóhelyhez kötve.³⁰ A jelentős könnyebbséggel járó postai úton

²¹ Cseh választási tv. 6a. §

²² Cseh választási tv. 6. § (3) bekezdés *b*) pont. Érdekességként – és egyben a szabályozás kritikájaként – megemlíthető, hogy mivel a szenátusban nem kerülnek külön képviseltekre a határon túli csehek, ezért bármelyik választókerületbe bejelentkezhetnek. Ebből pedig az következik, hogy míg az anyaországi állampolgárok csupán minden hat évben szavazhat a szenátorokra, a külhoniak akár minden második évben megtehetik ezt a szenátusi választások rotációs jellege miatt. Lásd: HALÁSZ, Iván: *Medzinárodná migrácia, krajanía a volebné právo. Podoba a volebné hranice moderného politického spoločenstva v štátoch strednej Európy*. Ústav státu a práva, Akademie Ved ČR, Praha, 2012. 268.

²³ Zákon č. 333/2004 Z.z. o volbách do Národnej rady Slovenskej republiky (a továbbiakban: szlovák választási tv.)

²⁴ Szlovák választási tv. 27. § (2) bekezdés.

²⁵ Szlovák választási tv. 10. §

²⁶ Szlovák választási tv. 34–35. §

²⁷ A 2004-ig tartó áttekintésre lásd: ZIEMER, Klaus – MATTHES, Claudia-Yvette: *Das politische System Polens*. In: Ismayr, Wolfgang (hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. 217–218.

²⁸ HALÁSZ I.: *Medzinárodná migrácia, krajanía a volebné právo. Podoba a volebné hranice moderného politického spoločenstva v štátoch strednej Európy*, i. m. 258.

²⁹ 2001. évi lengyel választási tv. (Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. o wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej) 31. cikkely.

³⁰ 2001. évi lengyel választási tv. 6. cikkely.

történő szavazás bevezetése már 2006-tól napirenden volt, ám a 2007. évi előrehozott választások miatt ennek megtárgyalására már nem került sor.³¹ A levélben szavazás lehetőségét csak a 2011. évi, ma is hatályban levő választójogi törvény teremtette meg,³² nem kis részben a 2010. évi elnökválasztásokon tapasztaltak nyomán, amikor is egyes lengyel külképviseletek előtt hatalmas tömegek torlódtak fel.³³ A törvény 10. cikkének értelmében a képviselőházi, szenátusi és a köztársasági elnöki választáson az a lengyel állampolgár szavazhat, aki a szavazás napján betölti a 18. életévét, azaz további feltételt nem említ a kódex. Ezen választások tekintetében tehát az új szabályozás is fenntartotta azt a helyzetet, hogy az állandó lakhely megléte nem feltétele az aktív választójog gyakorlásának.³⁴ A levél útján történő szavazás folyamata a titkosság alapelveinek érvényesülése nélkül nem kivitelezhető, ezért a levélben történő szavazáskor a választópolgár mellé kötelező elhelyezni egy nyilatkozatot arról, hogy a szavazás valóban személyesen és a titkosság elvének megtartásával folyt le.³⁵ Ha a választópolgár ilyen nyilatkozatot nem tartalmaz, akkor a választópolgár szavazata nem számolható az érvényes voksok közé.

A postai úton történő szavazás feltétele, hogy a választópolgár legkésőbb a választások előtt 15 nappal az illetékes konzulnak jelezze szavazási szándékát. A jogalkotó nagyvonalú volt, amikor lehetővé tette, hogy a névjegyzékbe való felvételi kérelmet ne csak személyesen vagy írásban, hanem akár faxon, e-mailben vagy telefonon is elő lehessen terjeszteni.³⁶ A lengyeleknél így a regisztrációs kérelem benyújtása időben is és technikai szempontból egyszerűbbnek tűnik a másik három állam megoldásaival szemben. Ugyanakkor az elmúlt évtizedben többször felmerült az elektronikus szavazás bevezetése, amely azonban még várat magára.³⁷

Említést érdemel, hogy – nyilvánvalóan költséghatékonysági szempontokból – a külképviseleteken csak abban az esetben szerveznek a külföldön tartózkodó lengyel állampolgárok részére szavazást, ha legalább 15 fő kérelmezte, hogy az adott külképviseleten voksolhasson, emellett még szükséges biztosítani azt, hogy az illetékes választási bizottság a választások lezárultával azonnal továbbítani tudja a választási eredményeket.³⁸

³¹ ZBIERANEK, Jarosław: *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*. Studia Biura Analiz Sejmowych, 2011/3. 112.

³² 2011. évi lengyel választási tv. (Ustawaz dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy), 62–68. cikkely.

³³ HALÁSZ I.: *The Transborder Elections in Central Europe Opportunities for voting abroad and the political integration of immigrants*, i. m. 8. <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws6/w6-halasz.pdf>

³⁴ Érdekességként megemlíthető, hogy a passzív választójog tekintetében sem törvényi feltétel a lengyelországi állandó lakóhely. A 2011. évi választásokon Írországból mérettette magát Sebastian Widel, az Irish Polish Society elnöke. <http://www.thejournal.ie/readme/column-i%E2%80%99m-running-for-the-polish-elections%E2%80%A6-from-ireland-245850-Oct2011/>

³⁵ 2011. évi lengyel választási tv. 65. cikkely 1. bekezdés.

³⁶ 2011. évi lengyel választási tv. 35. cikkely 2. bekezdés.

³⁷ Az e-voting lengyelországi adaptációjára lásd: ZBIERANEK, J.: *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, i. m. 114–116.

³⁸ 2011. évi lengyel választási tv. 14. cikkely 1. bekezdés.

3. A külhoni szavazatok súlya

3.1 Az adatok megismerhetősége – mi az, amit vizsgálhatunk, és mi az, amit nem?

Amikor arra vállalkoztunk, hogy értékeljük a külhoni szavazatok súlyát és megoszlását, rövidesen szembesülnünk kellett az adatokhoz való hozzáférés problémájával. A nehézségek kétirányúak voltak: egyrészt egyes államoknál bizonyos adatok a szavazatösszesítési eljárás menetéből adódóan eleve nem ismerhetőek meg (ugyanis nem kerülnek összesítésre és/vagy kiértékelésre),³⁹ másrészt pedig vannak olyan adatok is, amelyek „valahol” léteznek, de a választási honlapok által közzétett statisztikákban nem jelennek meg. Ebből adódóan az összehasonlítást jelentősen nehezíti, hogy a négy vizsgált állam négy különböző módon összesíti és tartja nyilván a külhoni szavazatokat – attól is függően, hogy a szavazatot az adott országban állandó lakóhellyel rendelkező vagy nem rendelkező választópolgár adta le. A választási törvények és a választási honlapok elemzése során az adatok meglétét/nyilvánosságát illetően az alábbi következtetésre jutottunk.

2. táblázat: A külhoni szavazatokra vonatkozó adatok megismerhetősége⁴⁰

	összes külföldi szavazat		lakóhellyel rendelkező választópolgárok szavazatai		lakóhely nélküli választópolgárok szavazatai	
	száma	eredményei	száma	eredményei	száma	eredményei
Csehország	n.a.	nem	n.a.	nem	igen	igen
Szlovákia	igen	nem	n.a.	nem	n.a.	nem
Lengyelország	igen	igen	n.a.	nem	n.a.	nem
Magyarország	igen	nem	igen	nem	igen	igen

Csehország esetén ha a belföldi lakóhellyel rendelkező választópolgár külföldön adja le szavazatát, az később a lakóhelye szerinti választókerületben – azaz a 14 választókerület valamelyikében – kerül összesítésre.⁴¹ Ez esetben e szavazatok eredménye (vagyis a pártok közötti megoszlása) nem ismerhető meg, azaz a külföldről szavazók ezen körének politikai preferenciája rejtve marad. Arra nézve, hogy hány ilyen külhoni szavazó

³⁹ Mindez részben természetesen a választási rendszerek közötti eltérésre vezethető vissza.

⁴⁰ Saját szerkesztés a négy állam választási honlapjai alapján. <http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps2?xjazyk=EN>; <http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps42?xjazyk=EN&cxkraj=11> <http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps461?xjazyk=EN&cxkraj=11>

Magyarázat:

igen = az adat a választási honlapokról megismerhető

nem = az adat nem létezik

n.a. = az adat minden bizonnyal létezik, de a választási honlapokról nem megismerhető

⁴¹ Cseh választási tv. 43. § (7) bekezdés.

vett részt a választásokon, minden bizonnyal van adat, ám ez nem ismerhető meg a Statisztikai Hivatal honlapjáról. Más azonban a helyzet a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok esetében, ugyanis az ő szavazataik egy sorsolás útján kiválasztott választókerületbe továbbítódnak, és itt kerülnek összesítésre,⁴² még hozzá olyan módon, hogy mind a szavazatok száma, mind azoknak a párlisták közötti megoszlása nyilvánosan hozzáférhető (országokénti bontásban is).

Szlovákiában egyedül a külföldről (postai úton) beérkező szavazatok száma derül ki a statisztikai hivatal honlapjáról, amely mindkét kategóriát (szlovák lakóhellyel rendelkező/nem rendelkező szavazók) összesítve tartalmazza. Tekintve, hogy az egész ország egyetlen választókerületet alkot (legalábbis a mandátumkiosztás szempontjából), nincs jelentősége annak, hogy a külföldön leadott szavazatok hol kerülnek beszámításra. (Bár a választási honlapok nem közlik, hogy a külföldi voksok milyen arányban oszlanak meg a két kategória között, másodlagos forrásokból találtunk adatokat a 2010. évi és a 2012. évi választásokra vonatkozóan.) A fentiekből az is következik, hogy a külföldről szavazók politikai attitűdjei sem ismerhetők meg.

Lengyelország esetén némileg szokatlanak tűnhet, hogy – szemben a cseh vagy a magyar megoldással – a lengyel lakóhellyel rendelkező választók szavazatai is egy törvény által kijelölt választókerületben (Varsó I.) kerülnek beszámításra – ugyanott, ahol a lakóhely nélküliek voksa is.⁴³ Bár a választási honlap adataiból megismerhetők a külföldön leadott szavazatok párlisták közötti megoszlása (akár országokénti bontásban is), de az nem derül ki, hogy ezek közül mennyi volt a belföldi lakóhellyel rendelkező, illetve a migráns választópolgár által leadott szavazat. Szemben tehát Csehországgal, itt a külföldről érkező szavazatok *en bloc* vizsgálhatók a pártpreferenciák szempontjából. Ugyanakkor az eredmények országokénti bontásban történő visszakereshetősége különösen érdekes összefüggések kimutatására is lehetőséget teremt.

A magyar megoldás mindhárom előző modelltől eltér. Annyiban egybevág a cseh megoldással, hogy a hazai lakóhely nélküliek szavazatát elkülönülten értékeli, így mind azok száma, mind az azokból kirajzolódó pártpreferenciák megismerhetőek.⁴⁴ Ezen kívül a belföldi állandó lakóhellyel rendelkező, de külföldről szavazók számára is közöl adatokat a Nemzeti Választási Iroda honlapja,⁴⁵ ezen szavazatok megoszlása viszont már nem ismerhető meg.

A fentiekből következően a külhoni szavazatok súlyára fókuszáló összehasonlítás csak korlátozottan lehetséges.

⁴² Cseh választási tv. 27. §

⁴³ Lengyel választási tv. 14 cikk (3) bekezdés. Ebből tehát az következik, hogy a külföldi szavazatok feldolgozása során irreleváns, hogy a szavazónak van-e belföldi lakóhelye, és ha igen, akkor melyik választókerület területén.

⁴⁴ Lásd a Nemzeti Választási Iroda honlapját: http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html (az országos listás választás eredménye menüpont alatt)

⁴⁵ Lásd a Nemzeti Választási Iroda honlapját: http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/859/859_0.html

3.2. Csehország

Csehország – összhangban a közigazgatási beosztással – 14 darab többmandátumos választókerületre van felosztva, amelyekben a pártok területi listái versengenek egymással. A választókerületekben kiosztható mandátumok száma nem állandó, hanem a leadott érvényes szavazatok számától (gyakorlatilag tehát a lakosságszámtól és a részvételi aránytól) függ, de tipikusan 5–25 mandátum nyerhető el egy-egy választókerületben. A mandátumok kiosztása – választókerületenként – a d’Hondt-módszer alapján történik, kiegészítve a legnagyobb maradék elvével.

Amint a 2. pontban utaltunk rá, Csehországban 2002 óta létezik a külhoni szavazás intézménye, így eddig négy képviselőházi választáson (2002, 2006, 2010, 2013) és az első közvetlen elnökválasztáson (2013) került alkalmazásra.

A 2002. évi képviselőházi választásokon 4135 belföldi állandó lakóhely nélküli választópolgár kérte regisztrációját, amelyek közül 3763 adta le szavazatát a kisorsolt dél-moráviai választókerületben (Jihomoravský kraj). Számításainak alapján a migráns szavazatok nem voltak kihatással a 23 mandátum eloszlására.

3. táblázat: A migráns szavazatok súlya a 2002. évi csehországi képviselőházi választásokon⁴⁶

	Országosan			Dél-moráviai választókerületben		
	ebből külföldi		%	ebből külföldi		%
	fő			fő		
Regisztrált választó	8 264 484	4 135	0,05	922 412	4 135	0,45
Megjelent választó	4 793 706	3 763	0,08	553 757	3 763	0,68
Érvényes szavazat	4 768 006	3 742	0,08	550 759	3 742	0,68

A 2006. évi választásokra közel megduplázódott a határon túli csehek regisztrációja (8041 fő) és a szavazatukat leadók száma (6744 fő) is. A migráns voksok összesítése és beszámítása ezúttal a dél-csehországi választókerületben (Jihočeský kraj) történt, ahol az előbbi szavazatok aránya elérte a választókerületben összesen leadott szavazatok 2 százalékát.

⁴⁶ Saját szerkesztés a Cseh Statisztikai Hivatal választási honlapja alapján. Az adatok forrására lásd <http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps2?xjazyk=EN>
<http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps42?xjazyk=EN&ckraj=11>
<http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps461?xjazyk=EN&ckraj=11>

4. táblázat: A migráns szavazatok súlya a 2006. évi csehországi képviselőházi választásokon⁴⁷

	Országosan			Dél-csehországi választókerületben		
	ebből külföldi		%	ebből külföldi		%
	fő			fő		
Regisztrált választó	8 333 305	8 041	0,10	518 573	8 041	1,55
Megjelent választó	5 372 449	6 744	0,13	338 949	6 744	1,99
Érvényes szavazat	5 348 976	6 702	0,13	337 387	6 702	2,00

A 13 mandátumos körzetben ez már nem tekinthető elhanyagolható mértékűnek, és a mandátumkiosztásra is hatással voltak, ugyanis a 13. mandátum a migráns voksoknak köszönhetően került az ODS-hez.⁴⁸ A határon túli szavazatok nélkül valóban másként alakultak volna a mandátumok a dél-csehországi választókerületben, ugyanakkor alaposabb kalkulációk révén kimutatható, hogy országos szinten már nem bírt kihatással a 200 képviselői hely megoszlására.⁴⁹ (Megjegyzést érdemel, hogy a 2006. évi választásokat követően olyan – a kormányalakítást jelentősen megnehezítő – patthelyzet alakult ki a képviselőházban, amelyben akárcsak egyetlen mandátum „átbillenésének” is óriási szerepe lett volna.)⁵⁰

2010-ben tovább nőtt a külföldön élő cseh állampolgárok választási aktivitása, aminek köszönhetően a regisztráltak száma meghaladta a tízezret. A regisztráltak közel

⁴⁷ Saját szerkesztés a Cseh Statisztikai Hivatal választási honlapja alapján. Az adatok forrására lásd <http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=EN>

<http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps311?xjazyk=EN&cxkraj=3>

<http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps361?xjazyk=EN>

⁴⁸ Občanská demokratická strana = Polgári Demokrata Párt. A számításokra lásd az 1. mellékletet.

⁴⁹ Ennek pedig az az oka, hogy ha a közel 7000 migráns szavazatot levonnánk a dél-csehországi választókerületből, akkor az már csak 12, és nem pedig 13 mandátumos körzet lenne, és a ČSSD (*Česká strana sociálně demokratická* = Cseh Szociáldemokrata Párt) vesztené egy mandátumot. (Amint fentebb utaltunk rá, a választókerületenként kiosztható mandátumok száma a leadott [érvényes] szavazatok számától függ.) Ezzel párhuzamosan az olomouci választókerület (Olomoucký kraj) megelőzné a dél-csehországit az ún. maradékmandátumok kiosztási sorrendjében, ami által előbbiben (Olomouc) 12 helyett 13 mandátumot osztottak volna ki – és ez a 13. mandátum a ČSSD-t illette volna. A probléma részletes tárgyalására lásd: ANTOŠ, Marek: *Rozhodly letošní volby do Poslanecké sněmovny hlasy ze zahraničí?* Právní rozhledy, 2006/17.

⁵⁰ Bővebben lásd: PLECITÁ-VLACHOVÁ, Klara – STEGMAIER, Mary: *The parliamentary election in the Czech Republic, June 2006*. Electoral Studies, 2008/1. 183. A számítások körüli bizonytalanságra utal, hogy a média több helyen úgy interpretálta a külföldi szavazatokat, hogy ezeknek köszönhetően állt elő a patthelyzet. Angol nyelven lásd például: <http://www.radio.cz/en/section/curaffrs/2010-election-marks-third-time-czechs-abroad-able-to-take-part-in-vote> („In the last election [2006], votes from aboard which went to candidates in the region of South Bohemia ended up playing a crucial role: securing a final mandate for the right-of-centre Civic Democrats that left the Chamber of Deputies in deadlock.”) Marek Antos fentebb hivatkozott tanulmánya pontosan ennek ellenkezőjét bizonyítja be.

80 százalékos részvételi aránya azt jelentette, hogy az – ismét kisorsolt – dél-csehországi választókerületben a szavazatok mintegy 2,5 százalékát a migránsok adták le. Mindez elegendő volt ahhoz, hogy a külföldi voksok immár ténylegesen kihatással legyenek a mandátumkiosztásra: a választókerület utolsó, 13. mandátumát a migráns szavazatok billentették át a VV-től⁵¹ az ODS javára.⁵²

5. táblázat: A migráns szavazatok súlya a 2010. évi csehországi képviselőházi választásokon⁵³

	Országosan			Dél-csehországi választókerületben		
	ebből külföldi			ebből külföldi		
	fő	%		fő	%	
Regisztrált választó	8 415 892	10 667	0,13	527 294	10 667	2,02
Megjelent választó	5 268 098	8 222	0,16	335 273	8 222	2,45
Érvényes szavazat	5 230 859	8 172	0,16	333 117	8 172	2,45

A 2013. évi előrehozott képviselőházi választásokra immár 14 132 határon túli cseh választópolgár regisztrálta magát. A részvételi arány körökben 74,8 százalékos volt, és 10 529 érvényes szavazatot adtak le. A sorsolás nyomán ezúttal a legnagyobb népességű közép-csehországi választókerület *Stredoceský kraj* lett kijelölve a külföldi voksok befogadására, aminek következtében a migráns szavazatok aránya az összes szavazaton belül némileg csökkent.⁵⁴

⁵¹ Věci veřejné = Közügyek

⁵² A számításokra lásd a 2. mellékletet. Tekintve, hogy a 2010. évi választásokat követően mindkét pártból kormánypárt lett, a mandátum sorsa nem befolyásolta a kormányzat többséget.

⁵³ Saját szerkesztés a Cseh Statisztikai Hivatal választási honlapja alapján. Az adatok forrására lásd <http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps2?xjazyk=EN>
<http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps311?xjazyk=EN&cxkraj=3>
<http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps361?xjazyk=EN>

⁵⁴ Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a szavazatok súlya is csökkent volna, hiszen a nagyobb népesség több kiosztható mandátumot is jelent.

6. táblázat: A migráns szavazatok súlya a 2013. évi csehországi képviselőházi választásokon⁵⁵

	Országosan			Közép-csehországi választókerületben		
		ebből külföldi			ebből külföldi	
		fő	%		fő	%
Regisztrált választó	8 424 227	14 132	0,17	1 029 440	14 132	1,37
Megjelent választó	5 010 944	10 571	0,21	632 761	10 571	1,67
Érvényes szavazat	4 969 984	10 529	0,21	627 492	10 529	1,68

Számításaink alapján a külföldi cseh választópolgárok szavazatai ezúttal nem befolyásolták a kiosztandó mandátumokat, bár a pártok erőssorrendje némileg módosult a migránsok szavazatának köszönhetően.⁵⁶

7. táblázat: A migráns szavazatok súlya a 2013. évi elnökválasztásokon⁵⁷

	Országosan		
		ebből külföldi	
		fő	%
1. forduló			
Regisztrált választó	8 435 522	8 869	0,11
Megjelent választó	5 171 666	5 567	0,11
Érvényes szavazat	5 143 966	5 558	0,11
2. forduló			
Regisztrált választó	8 434 941	10 706	0,13
Megjelent választó	4 986 040	7 731	0,16
Érvényes szavazat	4 958 576	7 684	0,15

⁵⁵ Saját szerkesztés a Cseh Statisztikai Hivatal választási honlapja alapján. Az adatok forrására lásd <http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=EN>

<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps311?xjazyk=EN&cxkraj=2>

<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps361?xjazyk=EN>

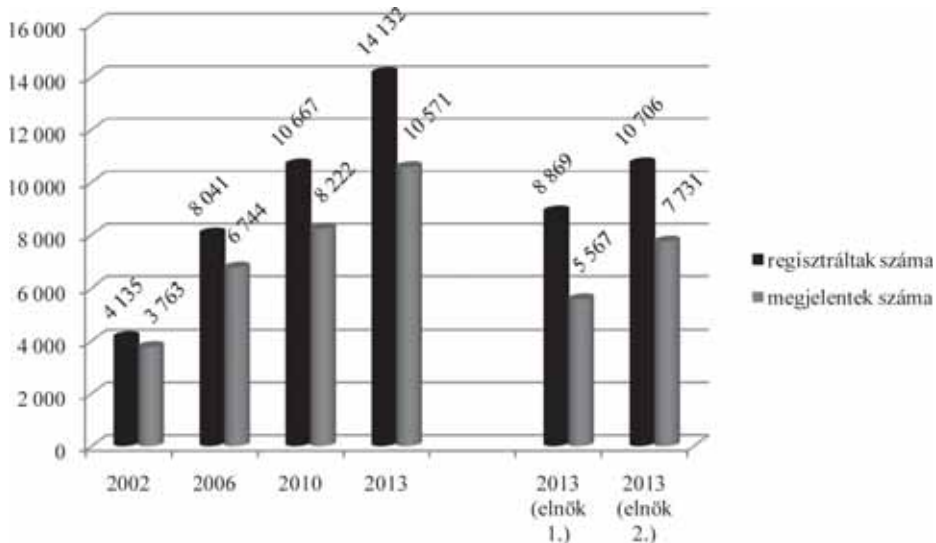
⁵⁶ A migránsok körében a TOP 09 (Tradice Odpovědnost Prosperita = Hagymány, Felelősség, Jólét) támogatói (36,6 százalék) mintegy háromszoros mértékben felülreprezentáltak voltak a párt országos eredményéhez (12 százalék) képest. Ennek köszönhetően a közép-csehországi választókerületben a TOP 09 a második legerősebb párt lett, megelőzve a kommunista pártot (KSČM, Komunistická strana Čech a Moravy = Cseh- és Morvaország Kommunista Pártja), amely a migránsok szavazatai nélkül még a második helyen volt. Mindez azonban nem volt befolyással a választókerületből kiosztandó 25 mandátum sorsára.

⁵⁷ Saját szerkesztés a Cseh Statisztikai Hivatal választási honlapja alapján. Az adatok forrására lásd <http://volby.cz/pls/prez2013/pe2?xjazyk=EN>

<http://volby.cz/pls/prez2013/pe311?xjazyk=EN&cxnumnuts=9900>

A 2013. évi – első közvetlen – elnökválasztás iránt jóval kisebb érdeklődés mutatkozott, és egyik forduló sem volt kellően szoros ahhoz, hogy a migráns szavazatok kihatással legyenek az eredményre. Kiemelendő ugyanakkor, hogy míg a 2. fordulóra országos szinten valamelyest visszaesett a választási részvétel, addig a határon túli csehek körében jelentősen nőtt.

Összességében elmondható, hogy a migráns választópolgárok választói aktivitása folyamatos emelkedést mutat: a képviselőházi választásokra regisztráltak száma 2002 óta 3,4-szeresére, a megjelentek száma pedig 2,8-szeresére nőtt.



1. ábra: A migráns választópolgárok aktivitása a parlamenti választásokon (2002–2006–2010–2013) és az elnökválasztáson (2013)⁵⁸

A markáns emelkedés dacára a csehországi lakhely nélküli választópolgárok aránya még mindig elhanyagolható mértékű (egy-két tized százalék) az összes választópolgár számát tekintve. Ugyanakkor – mint fentebb láttuk – a korábbi négy képviselőházi választásokon egy alkalommal (2006) látszólagosan, egy alkalommal (2010) viszont ténylegesen kihatással voltak a mandátumkiosztásra. Figyelemmel az expatrióta választópolgárok dinamikusan növekvő számára, felmerülhet a kérdés, hogy a migráns szavazatok képesek-e egy mandátumnál többről is dönteni. A külföldön élő választópolgárok

⁵⁸ Saját szerkesztés a Cseh Statisztikai Hivatal választási honlapja alapján. Az adatok forrására lásd a 46., 47., 53. és 55. ljt.

politikai súlyát – értve ez alatt a szavazatok mandátumelosztásra gyakorolt hatását – három tényező határozza meg:

- (1) a részvételi arány,
- (2) a pártpreferenciák koncentrációja, valamint
- (3) a kisorsolt választókerület magnitúdója.

Ad (1). A részvételi arány értelemszerűen alapvetően meghatározza a határon túli szavazatok súlyát: minél magasabb a külföldi részvételi arány (és ezzel párhuzamosan minél alacsonyabb a hazai), az adott választókerületben annál magasabb lesz a migránsok szavazatának súlya.

Ad (2). A mandátumelosztás szempontjából nyilvánvalóan nem közömbös a migránsok pártpreferenciája sem. Egy-egy mandátum átbillentésének esélyét növeli, ha a határon túli választópolgárok pártpreferenciája élesen elüt a „hazai” preferenciáktól – azaz, ha egyes pártok erősen felül-, mások pedig alulreprezentáltak körükben.⁵⁹ Ugyanakkor minél közelebb esik egymáshoz a két választói kör pártpreferenciája, annál kisebb lesz a hatás a mandátumelosztás módosítására.⁶⁰

Ad (3). Amint fentebb láttuk, a migráns szavazatok mindig valamelyik kisorsolt választókerületben kerülnek befogadásra, a kiosztható mandátumok pedig választókerületenként változnak. Alapos számításokat igényelne annak eldöntése, hogy a körzeti magnitúdó – azaz a választókerületből kiosztható mandátumok száma – hogyan befolyásolja a migráns szavazatok súlyát. Tekintettel arra, hogy a nagyobb körzeti magnitúdó nagyobb arányossággal jár,⁶¹ vélelmezhető, hogy ekkor a külföldről érkező szavazatok nagyobb valószínűséggel tudják befolyásolni a képviselői helyek elosztását.

⁵⁹ A migráns cseh választópolgárok pártpreferenciájára lásd a 3. mellékletet. Összességében elmondható, hogy a jobboldali pártok esetén markáns felülreprezentáltságról, míg a baloldaliak esetén erős alulreprezentáltságról beszélhetünk. (Ennek fényében nem meglepő, hogy a 2006. évi és a 2010. évi mandátumátrendeződs nyertese egyaránt a jobbközép ODS volt.) 2013-ban pl. a TOP 09 háromszor népszerűbb volt a migránsok körében, mint az anyaországban, míg a szociáldemokraták háromszorosan, a kommunisták pedig nyolcszorosan (!) alulreprezentáltak voltak. A cseh (és a lengyel) migránsok politikai preferenciáinak elemzésére lásd: FIDRMUC, Jan – DOYLE, Orla: *Does Where You Live Affect How You Vote? An Analysis of Migrant Voting Behavior*. Uxbridge: Brunel Business School, 2006. www.researchgate.net/publication/237737108_Does_Where_You_Live_Affect_How_You_Vote_An_Analysis_of_Migrant_Voting_Behavior/file/5046352977d1345ad2.pdf

⁶⁰ Ennek illusztrálására nézzünk egy olyan választást, ahol van 100 hazai választó, és az A, B, C, D párt sorra 40, 30, 20, 10 szavazatot kap belföldön. Ez esetben a szavazati arányuk 40 – 30 – 20 – 10 százalék. Tegyük fel, hogy a 10 migráns szavazat pontosan leképezi az előbbi pártpreferenciákat, ami által az A párt összesen 44, a B párt 33, a C párt 22, a D párt pedig 11 szavazattal zár. A szavazatarányuk azonban maradt 40 – 30 – 20 – 10 százalék. Azonban minden egyéb esetben módosulna a pártok szavazataránya.

⁶¹ Lásd például: NORRIS, Pipa: *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004. 55.

Számításaink szerint ahhoz, hogy két mandátum sorsát is a migráns szavazatok döntések el, nagyságrendileg több határon túli szavazóra és/vagy a pártpreferenciák koncentráltabbá válására lenne szükség.⁶²

3.3. Szlovákia

A 3.1 pontban utaltunk rá, hogy Szlovákiában egyedül a postai úton beérkező külföldi szavazatok száma – amely a belföldi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező választópolgárok szavazatait egyaránt tartalmazza – ismerhető meg a választási honlapról. Másodlagos forrásokból ugyanakkor találtunk adatot arra, hogy hány határon túli szlovák állampolgár regisztrált a parlamenti választásokra. (A szavazatukat ténylegesen leadók aránya viszont nem ismert.)

8. táblázat: **Külhoni szavazatok a 2006–2010–2012. évi szlovák választásokon**⁶³

	2006	2010	2012
Külföldről beérkező szavazatok száma	3 427	5 861	7 051
Belföldi lakóhely nélkül regisztrált állampolgárok száma	641	572	728

Sajnos a fenti számokat csak korlátozottan lehet egybevetni a csehországi adatokkal, hiszen az összehasonlítható kategóriák eltérőek. Az viszont egyértelműen kirajzolódik, hogy mind a külhoni szavazatok, mind a migráns szavazók számát tekintve jóval kisebb súlyról beszélhetünk Szlovákia esetében. Figyelemmel a két ország eltérő népességére is, a szlovák migránsok szavazatának súlya kb. a cseh migránsok szavazatának 10 százaléka lehet.

⁶² A 4. mellékletben azt modelleztük, hogy *ceteris paribus* hogyan változott volna 2013-ban a 25 mandátumos közép-csehországi választókerületben a mandátumelosztás, ha a migráns szavazók részvételi aránya négyszer, illetve tízszer magasabb lett volna. Amint látható, ezekben az esetekben a körzeti magnitúdó 26-ra, illetve 29-re nőne. Az átbillenő mandátumok száma előbbi esetben 1, utóbbiban pedig 2 lenne.

Az 5. mellékletben azt számítottuk ki, hogyan változott volna a mandátumelosztás, ha valamenyny migráns választópolgár a TOP 09-et támogatta volna. Még ebben a – nem túl életszerű – esetben is mindössze egyetlen mandátum eloszlása alakult volna másként (a fentiekhez hasonlóan a TOP 09 nyert volna el egyet ČSSD-től).

A fenti két számítás némiképpen alátámasztja azt a feltételezést, hogy reálisan nézve a határon túli szavazatok maximum egy mandátum sorsát képesek befolyásolni.

⁶³ Saját szerkesztés a Szlovák Statisztikai Hivatal választási honlapja alapján. Az adatok forrására lásd <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2006/angl/obvod/results/tab1.jsp.htm>
<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2010/sr/tab1.jsp@lang=en.htm>
<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/sr/tab1.jsp@lang=en.htm>
<http://www.usz.sk/sk//kampan-volby-zo-zahranicia-uspesna/>
<http://m.topky.sk/cl/1000051/1298742/Volit-bude-az-10-tisic-Slovakov-zijucich-v-zahranici/?p=17>

A külföldről beérkező szavazatok feldolgozása annyiban megegyezik a Csehországnál látottakkal, hogy a belföldi lakóhellyel rendelkezők voksai a lakóhelyük szerinti szavazókörben kerülnek beszámításra, míg a belföldi lakóhellyel nem rendelkezőké a választási törvény által kijelölt Pozsony-Petržalka szavazókörben.⁶⁴ Tekintve, hogy a külföldi szavazatokat összevegyítik a belföldön leadottakkal, a migráns szavazatok megoszlása nem ismert, azaz a politikai preferenciákra ilyen módon nem lehet következtetni.⁶⁵

Szlovákiában a mandátumkiosztás a Hagenbach-Bischoff módszerrel történik, az esetlegesen megmaradó mandátumokat pedig a töredékszavazatok nagyságának sorrendjében nyerik el a pártok.⁶⁶ Az egy mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatok száma (azaz a választási kvóta),⁶⁷ valamint a legkisebb, még mandátumot eredményező töredékszavazat és a sorban következő töredékszavazat különbsége⁶⁸ a következőképpen alakult a korábbi három választás során:

9. táblázat: A választási kvóta és a töredékszavazatok különbsége a 2006–2010–2012. évi szlovákiai parlamenti választásokon⁶⁹

	választási kvóta	töredékszavazatok különbsége
2006	13 426	6 702
2010	14 088	1 360
2012	13 644	5 303

⁶⁴ Szlovák választási tv. 10. § (1) bekezdés és 12. § (5) bekezdés. Tekintve, hogy egész Szlovákia egyetlen 150 mandátumos választókerületet alkot, a mandátumkiosztás szempontjából nincs jelentősége annak, hogy külföldi voksokat melyik szavazókörhöz számítják hozzá.

⁶⁵ A preferenciákra elvileg lehetne közvetett módon is következtetni, ha a határon túli szavazatokkal „kiegészített” szavazókörzet eredményeit összevetnénk a többi – azonos településhez tartozó – szavazókörzet eredményével. Csakhogy a határon túli szavazatok befogadására kijelölt Pozsony-Petržalka szavazókörzet a legnagyobb az országban: az előző három parlamenti választáson 56–61 ezer között mozgott a szavazók száma, amelyhez viszonyítva eltörpül a migráns szavazatok bőven ezer alatti száma.

⁶⁶ Szlovák választási tv. 42–43. §

⁶⁷ A választási kvóta [vagy szlovák kifejezéssel *republikové volebné číslo* – kb. országos választási szám, 43. § (2) bekezdés] kiszámításának lépései:

1. Azon érvényes szavazatok számának összesítése, amelyet a parlamentbe bejutó (tehát a parlamenti küszöböt elérő) pártokra (pártszövetségekre) adtak.
2. Az előbbi összeg elosztása a mandátumok száma + 1-gyel, azaz 151-gyel.

Ezt követően – az ún. természetes hányados (más néven legnagyobb maradék) elv alapján – mindegyik párt annyi mandátumot szerez, ahányszor a rá leadott szavazatok száma meghaladja a kvótát.

⁶⁸ Töredékszavazatok alatt azon szavazatokat értve, amelyek az adott párt esetében már nem eredményeztek mandátumot, ugyanis – értelemszerűen – kisebbek a választási kvótánál. Amint fentebb utaltunk rá, ha a választási kvóta alkalmazása során nem sikerül mind a 150 mandátumot kiosztani, a pártok a töredékszavazatok nagyságának sorrendjében nyerik el a fennmaradó képviselői helyeket (utóbbiak száma 2006-ban és 2012-ben 1, 2010-ben pedig 2 volt).

⁶⁹ Saját szerkesztés a Szlovák Statisztikai Hivatal honlapja alapján. Az adatok forrására lásd

<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2006/angl/obvod/results/tab4.jsp.htm>

<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2010/sr/tab4.jsp@lang=en.htm>

<http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/sr/tab4.jsp@lang=en.htm>

A táblázat adataiból következtetni lehet arra, hogy milyen súllyal rendelkeznek a határon túli szavazatok. Amint látható, a megelőző három választáson átlagosan 13-14 ezer szavazatra volt szükség egy-egy (újabb) mandátumhoz (természetesen a parlamenti küszöböt elérő pártok esetében). Ennek fényében az 500-700 migráns szavazat elenyészően kevésnek tűnik. A – véletlenszerűen alakuló – töredékszavazatok esetében viszont jóval kevesebb szavazat is elegendő lenne egy (de nem több!) mandátum „átbillentéséhez”.⁷⁰ Összességében elmondható, hogy egy mandátum befolyásolásához akár néhány ezer szavazat is elegendő lehet, két mandátum sorsának meghatározásához viszont már 20 ezerhez közeli – „célirányos”, azaz *ugyanazon* pártra leadott – (plusz) szavazatra lenne szükség. Ha azt is figyelembe vesszük, hogy a migráns választópolgárok – értelemszerűen – nem ugyanazon pártra adják le szavazatukat, beláthatóvá válik, hogy az iménti 20 ezer többszörösének megfelelő számú határon túli választópolgár lenne csak képes két mandátum sorsát eldönteni.⁷¹

A fentiek alapján tehát leszögezhető, hogy a migráns szavazatok igen csekély hatással vannak a parlamenti választások eredményére. Az államfőválasztásnál azért hasonló a helyzet, mert – amint a 2. pontban kifejtettük – a köztársasági elnök választáson való részvétel feltétele a választás napján a Szlovák Köztársaság területén tartózkodás, amely a migránsok részvételét töredékére szorítja le – vagyis ebből a szempontból is csak marginális határról beszélhetünk.

⁷⁰ Így pl. 2010-ben a választási kvóta alkalmazásával 148 mandátumot sikerült kiosztani. A visszamaradt töredékszavazatok közül a három legnagyobb a következő volt:
– SaS (Sloboda a Solidarita = Szabadság és Szolidaritás): 11 439
– SDKÚ–DS (Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana = Szlovák Kereszténydemokrata Unió – Demokrata Párt): 9666
– Most–Híd: 8306

Lásd: <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2010/sr/tab4.jsp@lang=en.htm>

A fennmaradó két mandátum közül az elsőt az SaS, a másodikat pedig az SDKÚ-DS nyerte el. Azonban ha a Most–Híd párt mindössze 1361 szavazattal többet kapott volna, a 150. mandátum ezt a pártot illette volna. Ebben az esetben tehát 1361 szavazat is elegendő lett volna egy mandátum átbillentéséhez.

⁷¹ A 6. mellékletben azt modelleztük, hogy mi történt volna, ha – nyilvánvalóan életszerűtlen módon – a 2012. évi választásokon további 100 ezer migráns szavazó vett volna részt. A modellezés során azt feltételeztük, hogy – a migránsok erősebb jobboldali orientációjából kiindulva (lásd a 3.5 pontot)

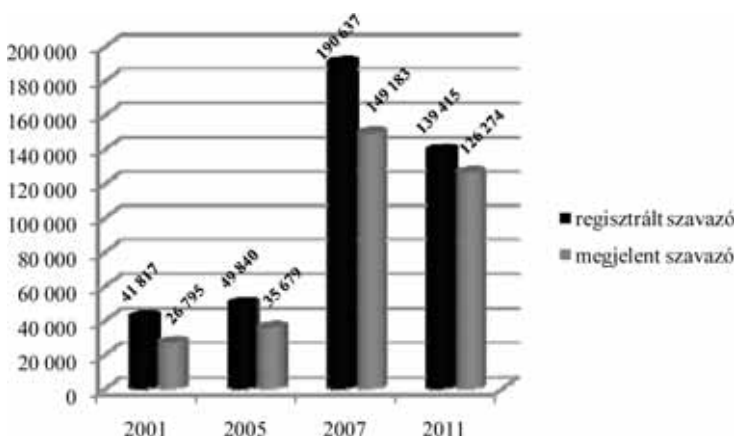
- a plusz 100 ezernyi „új” szavazó ugyanakkora hányada (80,64 százalék) adja le voksát a parlamentbe bejutó pártokra, mint a választópolgárok;
- a SMER (*Smer* – szociális demokrácia = Irány–Szociáldemokrácia)támogatottsága a határon túliak körében fele a hazaiénak;
- a KDH (Kereszténydemokratické hnutie = Kereszténydemokrata Mozgalom), az SDKÚ–DS, valamint a SaS mindegyike 7,4 százalékkal több szavazatot kap (azaz a SMER 22,2 százalékos szavazatvesztéséből előbbi három párt egyenlő arányban profitál).

Számításaink alapján ebben az esetben is mindössze két mandátum átrendeződésére kerülne sor: a SMER két parlamenti helyet vesztené, amelyet a KDH és az SDKÚ-DS nyerne el.

3.4. Lengyelország

A négy vizsgált állam közül Lengyelországban nyúlik vissza legrégebbre a külhoni szavazás intézménye, ugyanakkor adatokat csak 2001-ig visszamenőleg találtunk. Amint a 2. pontban kifejeztük, a lengyel Nemzeti Választási Bizottság nem tesz különbséget a külföldről beérkező szavazatok között a tekintetben, hogy a választópolgár rendelkezik-e lengyel állandó lakóhellyel. A migránsok és az átmenetileg külföldön tartózkodók szavazatai együttesen kerülnek feldolgozásra a törvény által kijelölt varsói választókerületben. Következésképpen a migránsok választói aktivitása és pártpreferenciái nem vizsgálhatóak elkülönülten (szemben Csehországgal és Magyarországgal).

Az elmúlt bő egy évtized külhoni választási részvételeit áttekintve jelentős növekedés mutatható ki, ugyanakkor a legutóbbi, 2011. évi választás visszaesést hozott.



2. ábra: A külföldi szavazatok száma a lengyel alsóházi választásokon (2001–2005–2007–2011)⁷²

A külhoni szavazatok súlyának értékelését megnehezíti, hogy a választási rendszer többször változott az elmúlt évtizedekben,⁷³ így ezúttal csak a 2011. évi választásokat vizsgáljuk meg. A külföldről érkező szavazatok a 20 mandátumos Varsó I. választókerületben kerülnek beszámításra. A mandátumkiosztás – Csehországhoz hasonlóan – a d’Hondt-mátrix révén történik. A legutóbbi választásokon a Szejmbe bejutó pártok

⁷² Saját szerkesztés a lengyel Nemzeti Választási Bizottság honlapja alapján. Az adatok forrására lásd http://wybory2001.pkw.gov.pl/sjg1_z.html
<http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/EN/WYN/W/149901.htm>
<http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/EN/WYN/W/19.htm>
<http://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/140000/en/149901.html#tabs-1>

⁷³ A lengyel választási rendszer változásainak átfogó bemutatására lásd: BENOIT, Kenneth – HAYDEN, Jacqueline: *Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland’s Electoral System, 1989–2001*. *Journal of Politics*, 2004/2.

közül PO⁷⁴ 11, a PiS⁷⁵ 6, az RP⁷⁶ 2, az SLD⁷⁷ 1, a PSL⁷⁸ pedig 0 mandátumot szerzett. Figyelemmel a külföldi szavazatok nagy számára és a nagy körzeti magnitúdóra, azt vártuk, hogy a külföldi szavazatok levonásával másképpen alakulna a képviselői helyek sorsa. Ugyanakkor számításainak alapján a külföldről érkező szavazatok egyáltalán nem befolyásolták a mandátumok allokációját. Az okok két tényezőre vezethetőek vissza: egyrészt arra, hogy a Varsói I. választókerülethez közel 1,5 millió választópolgár tartozik, és az érvényes szavazatok száma is 1 millió felett volt, ami csökkenti a külföldi szavazatok súlyát – ám azok bő 10 százalékos aránya távolról sem elhanyagolható. Másrészt számításaink alapján a határon túli szavazatok megoszlása nem tért el jelentősen a Varsó I. választókerület összesített eredményétől.

10. táblázat: A parlamenti pártok szavazatarányai a Varsó I. választókerületben⁷⁹

	Varsó I.	ebből külföldi szavazatok
PO	49%	48,8%
PiS	27,3%	33,6%
RP	10,9%	10,9%
SLD	7,7%	3,6 %
PSL	1,7%	1,6%

Amint a 3.2 pontban kifejtettük, a külföldi szavazók pártpreferenciái minél inkább egybevágnak az ezen voksokat befogadó választókerületnél kialakuló pártpreferenciákkal, annál kisebb a mandátumátbillentés esélye. Mindezt megítélésünk szerint a 2011. évi lengyel példa is alátámasztja.

3.5. A külhoni szavazók pártpreferenciái

A migránsok politikai preferenciája számos okból eltérhet az anyaország állampolgárainak pártszimpátiájától. A határon túli szavazók politikai attitűdjével kapcsolatos hipotézisek ugyanakkor csak abban az esetben tesztelhetőek bizonyossággal, ha a szavazatösszesítés során a külföldről érkező voksokat valamilyen módon elkülönítve dolgozzák fel, melynek során a külföldi szavazatok összetétele megismerhetővé válik. Amint a 3.1

⁷⁴ Platforma Obywatelska = Polgári Platform

⁷⁵ Prawo i Sprawiedliwość = Jog és Igazság

⁷⁶ Ruch Palikota = Palikot Mozgalma

⁷⁷ Polskie Stronnictwo Ludowe = Lengyel Néppárt

⁷⁸ Sojusz Lewicy Demokratycznej = Demokratikus Baloldali Szövetség

⁷⁹ Saját szerkesztés a lengyel Nemzeti Választási Bizottság honlapja alapján. Az adatok forrására lásd a 72. ljt.

pontban rámutattunk, a négy vizsgált állam eltérő képet mutat az előbbi lehetőséget illetően. Míg Csehországban és Magyarországon a belföldi lakóhely nélküli választópolgárok szavazatai külön is összesítésre kerülnek, addig Lengyelországban minden külföldi voksot – tekintet nélkül a szavazó státuszára – együttesen dolgoznak fel, amiből a migránsok pártpreferenciája külön nem ismerhető meg. Szlovákiában viszont a külföldről érkező szavazatokat azok kiértékelése előtt hozzákeverik a belföldiekhez, így a határon túli voksok összetétele semmilyen szempontból nem ismerhető meg.

Egy 2006. évi, a cseh és a lengyel külhoni szavazatokat vizsgáló kutatás⁸⁰ már ki-mutatta a jobboldali pártok elsőprő dominanciáját – legalábbis a 2002. évi cseh és a 2001. évi lengyel választások alapján. Számításaink alapján mindez igaz volt a későbbi választásokra is.

Csehország esetén a 2002. évi választásokat követően is maximálisan igazolódni látszik a külhoni választópolgárok körében a jobboldali dominancia. Az alábbi táblázat a fontosabb pártok népszerűségét mutatja meg a migráns szavazók körében az adott pártra leadott összes szavazat arányában.

11. táblázat: A cseh pártok támogatottsága a migránsok körében a pártra jutó összes szavazat arányában⁸¹

	baloldal		egyéb				jobboldal		
	KSČM	ČSSD	SZ ⁸²	VV	ANO 2011 ⁸³	ÚSVIT ⁸⁴	TOP 09	ODS	KDU-ČSL ⁸⁵
2002	14,9%	83,9%	–	–	–	–	–	113,2%	238,2%
2006	16,5%	48,7%	249,4%	–	–	–	–	141,8%	140,3%
2010	17,3%	27,8%	(431%)	48,9%	–	–	237,1%	135,3%	(90,0%)
2013	12,3%	33,8%	–	–	51,2%	27,2%	304,8%	135,4%	146,8%

Amint a táblázatból kitűnik, a baloldali pártok – különösen a kommunisták – szignifikánsan alulreprezentáltak a migránsok körében. (A legutóbbi választásokon a kommunisták nyolcszor, a szociáldemokraták pedig háromszor kevesebb szavazatot kaptak a határon túli csehek körében.) Mindez igaz a diffúz ideológiai profilú, egyik oldalhoz sem sorolható pártok esetében is – kivéve a Zöld Pártot, amely jóval népszerűbbnek bi-

⁸⁰ FIDRMUC, J. – DOYLE, O.: *Does Where You Live Affect How You Vote? An Analysis of Migrant Voting Behavior*, i. m.

⁸¹ Saját szerkesztés. A 100-nál nagyobb szám értelemszerűen felülreprezentáltságra utal, míg a 100 alatti érték a párt alulreprezentáltságát jelzi.

A „–” arra utal, hogy a párt nem indult az adott választásokon. A zárójelbe tett szám azt jelenti, hogy a párt az adott évben nem jutott be a képviselőházba.

⁸² Strana zelených = Zöld Párt

⁸³ Akce nespokojených občanů = Elégedetlen Polgárok Akciója

⁸⁴ Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury = Közvetlen Demokrácia Hajnala Tomia Okamury

⁸⁵ Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová = Kereszténydemokrata Unió – Csehszlovák Néppárt

zonyult külföldön, mint az anyaországban. A politikai tér jobboldalán ugyanakkor erős felülreprezentáltság mutatható ki, az egyes pártok – a KDU-ČSL 2010. évi szereplését kivéve – minden alkalommal lényegesen jobban szerepeltek a migráns választópolgárok körében.

Lengyelországban a jobboldali pártok fölénye annak fényében nem meglepő, hogy a pártrendszer eleve egy erős aszimmetriát mutat a jobboldal javára.⁸⁶ Amint fentebb kifejtettük, a külföldi szavazatok összesítve kerülnek feldolgozásra, így a migránsok preferenciái elkülönítve nem ismerhetőek meg. További problémát jelent, hogy a lengyel Nemzeti Választási Bizottság honlapja a közel 300 külföldi szavazókör eredményeit összesítve nem tartalmazza, így a külhoni szavazatok megoszlásának feltérképezéséhez valamennyi szavazókör eredményét összesíteni kellene. Emiatt a számítások során kénytelenek voltunk a vizsgáldást redukálni, és a külföldi szavazatokat két kategóriára bontani. Az első csoportba a legnagyobb létszámú lengyel szavazót adó nyugat-európai államok⁸⁷ tartoznak, a másikba pedig a két legjelentősebb számú diaszpórának otthont adó állam, az Egyesült Államok és Kanada.

Ezek alapján két látványos jelenség rajzolódott ki a külhoni szavazatokat illetően.

12. táblázat: A lengyel parlamenti párok szavazatarányai⁸⁸

	összesen országos szinten	Nyugat-Európában	USA-ban és Kanadában
PO	39,18%	55,48%	24,65%
PiS	29,89%	23,96%	67,29%
RP	10,02%	13,08%	3,71%
PSL	8,36%	1,39%	1,76%
SLD	8,24%	4,01%	1,49%

A vizsgált nyugat-európai államokban a PO jelentősen felülreprezentált volt, abszolút többséget érve el ezzel a külföldi voksoknál. A tengerentúlon viszont a PiS fölénye érvényesül, meghaladva a kétharmados támogatottságot. Szintén látványosak a liberális RP szavazatarányainak eltérései: a párt mintegy négyszer jobban szerepelt Nyugat-Európában, mint a tengerentúlon.

⁸⁶ Lengyelországban a parlamenti választások 2005 óta rendre a jobbközép konzervatív-liberális PO és a radikálisabb, populista PiS között dőlnek el. A korábban többször kormányzó baloldali SLD váltópárti jellege megszűnt, 2011-ben mindössze 8,24 százalékot kapott. Bővebben lásd: HORVÁTH Attila: *Megérkezik-e a varsói gyors? Párhuzamosságok és eltérések a magyar és a lengyel pártrendszerben*. Kommentár, 5. évf. 2010/2. 108–117.

⁸⁷ A szavazatok csökkenő sorrendjében: Egyesült Királyság, Németország, Írország, Belgium, Franciaország, Svédország, Spanyolország, Hollandia, Olaszország, Svájc, Norvégia, Ausztria.

⁸⁸ Saját szerkesztés. A 100-nál nagyobb szám értelemszerűen felülreprezentáltságra utal, míg a 100 alatti érték a párt alulreprezentáltságát jelzi.

A „–” arra utal, hogy a párt nem indult az adott választásokon. A zárójelbe tett szám azt jelenti, hogy a párt az adott évben nem jutott be a képviselőházba.

A pártok igen eltérő szereplésének természetesen megvan a kézenfekvő magyarázata. A részletes magyarázatot mellőzve elegendő arra utalni, hogy az észak-amerikai kontinens szavazói a megelőző században kivándorolt, de állampolgársággal még rendelkező diaszpóra tagjaiból került ki. Ezzel szemben Nyugat-Európában az „új migránsok” vannak többségben, akik az utóbbi évtizedekben – különösen az EU-csatlakozás óta – kerültek külföldre. Míg az előbbi választói csoportnak minden bizonnyal jobban imponál a PiS nacionalista hangvétele,⁸⁹ addig az európai lengyelek a pragmatikusabb, konzervatív-liberális, a fiatalok között a PiS-nél jóval támogatottabb PO-t érzik közelebb magukhoz.

4. Összegzés

Tanulmányunkban arra a következtetésre jutottunk, hogy Csehországban, Szlovákiában és Lengyelországban növekvő trendet mutat a határon túli állampolgárok választói aktivitása, de egyelőre marginális hatással bírnak a választások kimenetelére. Ezek alapján a választójog kiterjesztése tehát inkább egyfajta szimbolikus lépésként értékelhető. Számításaink szerint a migráns szavazatok reálisan legfeljebb egy mandátum befolyásolására alkalmasak, egynél több mandátum sorsának eldöntése nagyságrendileg több szavazat és/vagy a pártpreferenciák koncentráltabbá válása mellett lenne lehetséges. A választási rendszerek különbözősége és a külföldről érkező szavazatok beszámítási módjának eltérő módszerei miatt összehasonlításunk szükségszerűen korlátozott érvényű lehet, de valamennyi vizsgált államról elmondható, hogy a migráns szavazatokban – és általában a külhoni szavazásban – van még „tartalék”, azaz jelentőségük a jövőben minden bizonnyal nőni fog. Feltételezésünket egyrészt arra alapítjuk, hogy az állampolgársággal rendelkező migránsok még mindig csak a töredéke él a választójogával,⁹⁰ másrészt pedig a külhoni szavazás egyszerűsítése (különösen a regisztráció és a szavazás elektronikus útra terelése), valamint a szavazásra buzdító internetes kampányok jelentősen megnövelhetik a migránsok választói aktivitását. Az ilyen irányú fejlemények ugyanakkor elvezethetnek oda, hogy a külhoni szavazatoknak már nemcsak szimbolikus szerepük lesz, ami ismét teret nyithat a választójog mibenlétével kapcsolatos jogi és politikai vitáknak.

⁸⁹ Mindez nyilvánvalóan összefüggésben van azzal, hogy a régi migránsok – illetve leszármazottjaik – történelmi okok miatt jóval érzékenyebbek a Lengyelország függetlenségével kapcsolatos diskurzusokra. A lengyel diaszpóra viszonyulásához lásd: SMITH, Robert C.: *Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish Cases*. *International Migration Review*, 2003/3. 743–745.

⁹⁰ A külhoni élők saját állampolgárok számát Lengyelország esetén 2–2,5 millióra, Csehország és Magyarország esetében 0,4 millióra, Szlovákia esetében pedig 0,3 millióra becsülik.

1. melléklet

A migráns szavazatok hatása a mandátumkiosztásra a dél-csehországi választókerületben (2006)

1. táblázat: Migráns szavazatok nélküli mandátumkiosztás

	szavazatok száma	szavazatok száma / 2	szavazatok száma / 3	szavazatok száma / 4	szavazatok száma / 5	szavazatok száma / 6	megszerzett mandátum
ODS	120 441	60 220,50	40 147,00	30 110,25	24 088,20	20 073,50	5
ČSSD	101 777	50 888,50	33 925,67	25 444,25	20 355,40	16 962,83	4
KSČM	44 957	22 478,50	14 985,67	11 239,25	8 991,40	7 492,83	2
KDU- CSL	26 951	13 475,50	8 983,67	6 737,75	5 390,20	4 491,83	1
						összesen	12

2. táblázat: Mandátumkiosztás a migráns szavazatokkal

	migráns szavazatok száma	szavazatok száma	szavazatok száma / 2	szavazatok száma / 3	szavazatok száma / 4	szavazatok száma / 5	szavazatok száma / 6	megszerzett mandátum
ODS	3 363	123 804	61902,00	41268,00	30951,00	24760,80	20 634,00	6
ČSSD	1056	102 833	51416,50	34277,67	25708,25	20566,60	17 138,83	4
KSČM	142	45 099	22549,50	15033,00	11274,75	9019,80	7 516,50	2
KDU- CSL	679	27 630	13815,00	9210,00	6907,50	5526,00	4 605,00	1
							összesen	13

2. melléklet**A migráns szavazatok hatása a mandátumkiosztásra a dél-csehországi választókerületben (2010)***1. táblázat: Migráns szavazatok nélküli mandátumkiosztás*

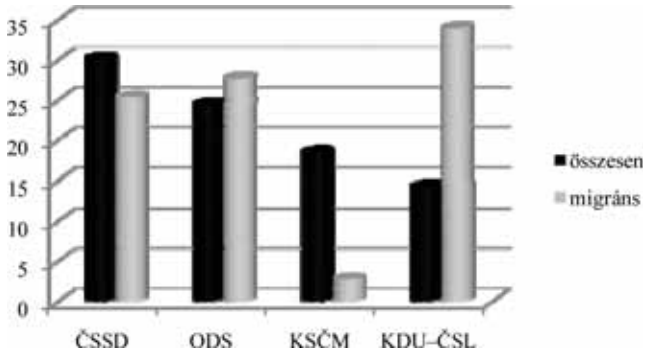
	szavazatok száma	szavazatok száma / 2	szavazatok száma / 3	szavazatok száma / 4	megszerzett mandátum
ODS	68 937	34 468,50	22 979,00	17 234,25	3
ČSSD	67 966	33 983,00	22 655,33	16 991,50	3
TOP 09	54 701	27 350,50	18 233,67	13 675,25	3
KSČM	40 578	20 289,00	13 526,00	10 144,50	2
VV	35 106	17 553,00	11 702,00	8 776,50	2
	összesen				13

2. táblázat: Mandátumkiosztás a migráns szavazatokkal

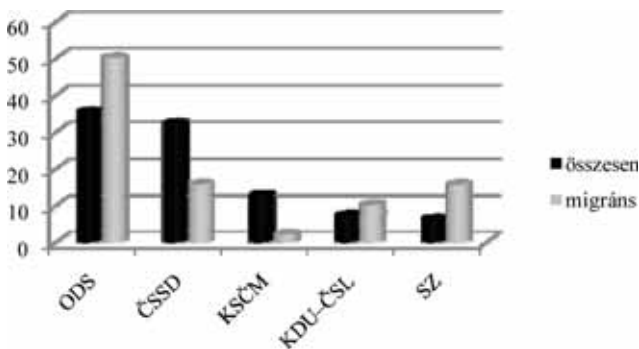
	migráns szavazatok száma	szavazatok száma	szavazatok száma / 2	szavazatok száma / 3	szavazatok száma / 4	megszerzett mandátum
ODS	2236	71 173	35 586,50	23 724,33	17 793,25	4
ČSSD	502	68 468	34 234,00	22 822,67	17 117,00	3
TOP 09	3236	57 937	28 968,50	19 312,33	14 484,25	3
KSČM	160	40 738	20 369,00	13 579,33	10 184,50	2
VV	435	35 541	17 770,50	11 847,00	8 885,25	1
	összesen					13

3. melléklet

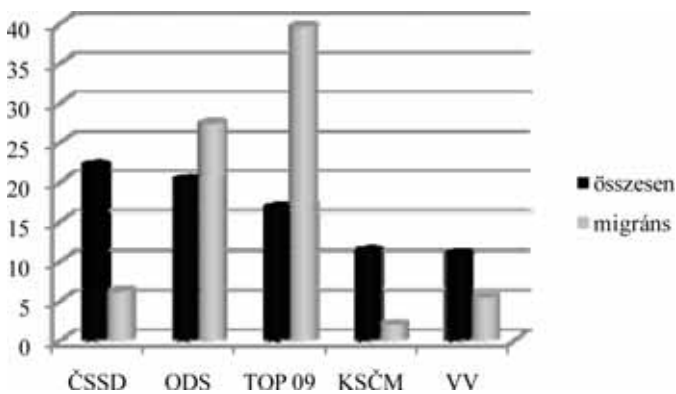
A migráns választók pártpreferenciái Csehországban a képviselőházi választásokon (2002–2006–2010–2013)



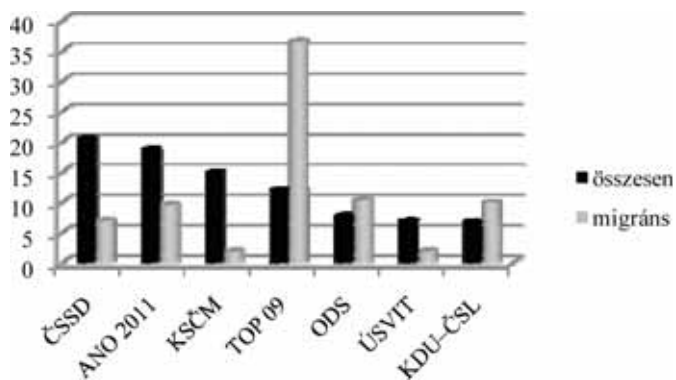
1. ábra: 2002



2. ábra: 2006



3. ábra: 2010



4. ábra: 2013

Forrás: saját szerkesztés a Cseh Statisztikai Hivatal választási honlapja alapján

4. melléklet**A cseh migráns választók részvételi aránya (hipotetikus) növekedésének hatása a mandátumkiosztásra (közép-csehországi választókerület, 2013)****1. táblázat: Mandátumkiosztás a valós részvételi arányok mellett**

	migráns szavazatok száma	szavazatok száma	szavazatok száma/2	szavazatok száma/3	szavazatok száma/4	szavazatok száma/5	szavazatok száma/6	megszerzett mandátum
ANO 2011	1 006	125 984,00	62 992,00	41 994,67	31 496,00	25 196,80	20 997,33	6
ČSSD	728	115 756,00	57 878,00	38 585,33	28 939,00	23 151,20	19 292,67	6
TOP 09	3 849	91 926,00	45 963,00	30 642,00	22 981,50	18 385,20	15 321,00	4
KSČM	194	90 478,00	45 239,00	30 159,33	22 619,50	18 095,60	15 079,67	4
ODS	1 101	55 594,00	27 797,00	18 531,33	13 898,50	11 118,80	9 265,67	2
Usvit	197	39 714,00	19 857,00	13 238,00	9 928,50	7 942,80	6 619,00	2
KDU–ČSL	1 048	25 473,00	12 736,50	8 491,00	6 368,25	5 094,60	4 245,50	1
összesen	8 123						összesen	25

2. táblázat: Négyezer magasabb migráns részvételi arány modellezése

	migráns szavazatok száma	szavazatok száma	szavazatok száma/2	szavazatok száma/3	szavazatok száma/4	szavazatok száma/5	szavazatok száma/6	megszerzett mandátum
ANO 2011	4024	129 002,00	64 501,00	43 000,67	32 250,50	25 800,40	21 500,33	6
ČSSD	2912	117 940,00	58 970,00	39 313,33	29 485,00	23 588,00	19 656,67	6
TOP 09	15 396	103 473,00	51 736,50	34 491,00	25 868,25	20 694,60	17 245,50	5
KSČM	776	91 060,00	45 530,00	30 353,33	22 765,00	18 212,00	15 176,67	4
ODS	4 404	58 897,00	29 448,50	19 632,33	14 724,25	11 779,40	9 816,17	2
Usvit	788	40 305,00	20 152,50	13 435,00	10 076,25	8 061,00	6 717,50	2
KDU–ČSL	4 192	28 617,00	14 308,50	9 539,00	7 154,25	5 723,40	4 769,50	1
összesen	32 492						összesen	26

3. táblázat: Tízszer magasabb migráns részvételi arány modellezése

	migráns szavazatok száma	szavazatok száma	szavazatok száma/2	szavazatok száma/3	szavazatok száma/4	szavazatok száma/5	szavazatok száma/6	szavazatok száma/7	megszerzett mandátum
ANO 2011	10 060	135 038,00	67 519,00	45 012,67	33 759,50	27 007,60	22 506,33	19291,1	7
ČSSD	7 280	122 308,00	61 154,00	40 769,33	30 577,00	24 461,60	20 384,67	17472,6	6
TOP 09	38 490	126 567,00	63 283,50	42 189,00	31 641,75	25 313,40	21 094,50	18081	6
KSČM	1 940	92 224,00	46 112,00	30 741,33	23 056,00	18 444,80	15 370,67	13174,9	4
ODS	11 010	65 503,00	32 751,50	21 834,33	16 375,75	13 100,60	10 917,17	9357,57	3
Usvit	1 970	41 487,00	20 743,50	13 829,00	10 371,75	8 297,40	6 914,50	5926,71	2
KDU- ČSL	10 480	34 905,00	17 452,50	11 635,00	8 726,25	6 981,00	5 817,50	4986,43	1
összesen	81 230							összesen	29

5. melléklet

Azon eset modellezése, ha valamennyi migráns szavazatot a TOP 09 kapta volna (közép-csehországi választókerület, 2013)

	migráns szavazatok száma	szavazatok száma	szavazatok száma/2	szavazatok száma/3	szavazatok száma/4	szavazatok száma/5	szavazatok száma/6	megszerzett mandátum
ANO 2011	0	124 978,00	62 489,00	41 659,33	31 244,50	24 995,60	20 829,67	6
ČSSD	0	115 028,00	57 514,00	38 342,67	28 757,00	23 005,60	19 171,33	5
TOP 09	8 123	98 606,00	49 303,00	32 868,67	24 651,50	19 721,20	16 434,33	5
KSČM	0	90 284,00	45 142,00	30 094,67	22 571,00	18 056,80	15 047,33	4
ODS	0	54 493,00	27 246,50	18 164,33	13 623,25	10 898,60	9 082,17	2
Usvit	0	39 517,00	19 758,50	13 172,33	9 879,25	7 903,40	6 586,17	2
KDU-ČSL	0	24 425,00	12 212,50	8 141,67	6 106,25	4 885,00	4 070,83	1
összesen	8 123						összesen	25

6. melléklet

A szlovák migráns választók részvételi aránya (hipotetikus) növekedésének hatása a mandátumkiosztásra (2012)

1. táblázat: Mandátumkiosztás a valós részvételi arányok mellett (Hagenbach-Bischoff-módszer)

	szavazatszám	mandátumszám a választási kvóta révén	töredék-szavazat	mandátum összesen
SMER–SD	1 134 280	83	1 828	83
KDH	225 361	16	7 057	16
OĽaNO	218 537	16	233	16
MOST–HÍD	176 088	12	12 360	13
SDKÚ–DS	155 744	11	5 660	11
SaS	150 266	11	182	11
összesen	2 060 276	149		150

Választási kvóta = $2\,060\,276 / 151 \approx 13\,644$

2. táblázat: Plusz 100 ezer migráns választó modellezése

	többlet-szavazat	szavazat-szám összesen	mandátum-szám a választási kvóta révén	töredék-szavazat	mandátum összesen
SMER–SD	22 200	1 156 480	81	8 047	81
KDH	16 220	241 581	17	552	17
OĽaNO	8 550	227 087	16	236	16
MOST–HÍD	6 890	182 978	12	12 840	13
SDKÚ–DS	13 490	169 234	11	13 274	12
SaS	13 280	163 546	11	7 586	11
összesen		2 140 906	148		150

Választási kvóta = $2\,140\,906 / 151 \approx 14\,178$

A választójog külföldi magyarokra történő kiterjesztésének folyamata a rendszerváltozást követően

1. Módszerek és korlátok

E tanulmánynak nem lehet célja a választójog kiterjesztéséhez kapcsolódó álláspontok teljességre törekvő felsorakoztatása. Elsősorban az online elérhető parlamenti forrásokra támaszkodva tesz kísérletet a külföldön élő magyarok választójogosultságára vonatkozó viták bemutatására. Ezen belül – olykor utalva az ügygel szoros összefüggést mutató előzményekre – azon időszakokra koncentrál, amikor a kérdés alkotmány módosítás formájában konkrétan napirendre került, és a vizsgálódást az Alaptörvény elfogadásával lezárja. A dolgozat „alapkutatás”-jellegű, nem a különböző vélemények és szándékok értékelését, hanem azok felsorakoztatását és szembesítését, az ügyről folyó diskurzus rekonstruálását tekinti feladatának. Ezért eltekint az utóbbi két évtized szakmai publikációiban felhalmozódott értékes eredmények felhasználásától. Egy-két kivételt téve ugyanígy mellőznie kell a politikusok, elemzők és mások által a médiumok teremtette politikai nyilvánosságban folytatott, máig zajló viták felidézését. A közismert politikatörténeti körülményekre is csak a legszükségesebbnek ítélt pontokon utal a szöveg. E módszertani és időbeli korlátok okán is a tanulmány egyaránt tág teret hagy a kérdésre irányuló további kutatásoknak és a benne felsorakoztatott álláspontok értelmezéseinek.

2. Kiknek a választójogáról szól a történet?

Külföldi magyarok, külföldi magyarok, külföldön élő magyarok, külföldön tartózkodó magyarok, határon túli magyarok – ezek a 2010-2011-ben megvalósult jogkiterjesztés kapcsán a mai közbeszédben leggyakrabban előforduló és olykor szinonimaként megjelenő kifejezések. A jogkiterjesztés két évtizedes „története” és a hatályos választójogi szabályozás eltérései szempontjából nézve is e dolgozatban két fogalom használata látszik célravezetőnek. A továbbiakban a „külföldi magyarok” vagy röviden „külföldiak” kifejezésen értjük nemzetünk magyarországi lakóhellyel nem rendelkező tagjait, a „külföldön tartózkodó magyarok” vagy rövidebben „külföldön tartózkodók” terminust pedig a hazai lakóhelyük megtartása mellett munkavállalás, tanulás vagy más egyéb ok miatt (a választás napján) nem Magyarországon lévőknek használjuk.

A külhoniakon belül köztudottan két nagy csoportról szoktunk beszélni: a szórvány-magyarságról (diaszpóra) és a velünk szomszédos országokban élőkről (inkább régebben használt kifejezéssel: tömbmagyarság). Lélekszámukról a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkárságának adatait idézzük, melyek szerint a szórványban mintegy 2,5 millió magyar él, közülük 1,7 millióan Észak-Amerikában, 400 ezren Európában, 200 ezren Izraelben, 125 ezren Dél-Amerikában (zömmel Brazíliában és Argentínában), 75 ezren Ausztráliában. A velünk szomszédos országokban (2001–2002-ben) összesen szintén közel 2,5 millió magyart tartottak számon, zömmel Romániában (1,4 millió), Szlovákiában (520 ezer), Szerbiában (300 ezer) és Ukrajnában (150 ezer); Ausztriában, Horvátországban és Szlovéniában pedig összesen mintegy 60 ezer a számuk.¹ E két nagy csoport köztudottan más történelmi okok folytán él a határokon kívül. Míg a diaszpóra tagjai, illetve felmenőik főleg a 20. század nagy emigrációs hullámaival távoztak Magyarországról, a környező országok magyarjai nem mentek sehová, a határok léptek át rajtuk.

Választójogi szempontból természetesen a „magyarok” kifejezés mindkét körben értelmezhetetlen, hiszen szavazati joggal magyar állampolgárok rendelkeznek. E magától értetődő tényt azért kell szóba hoznunk, mert a külhoni magyarok többmilliós csoportjában a közelmúlttól az állampolgárság ügyében is alapvető változás zajlik. Az állampolgársági törvény 2010. évi módosítása nyitotta meg annak lehetőségét, hogy a Magyarországra történő átköltözés nélkül kérelmezhető a kedvezményes honosítás. Ez természetesen nemcsak a környező országokban élő magyarok számára adott, de tömegesen ők élnek vele. Mindezért míg a múltbéli kísérletek jelentősen más kört – csak a szórványmagyarságot – érintettek volna, addig a megvalósult jogkiterjesztés nyomán a potenciális választók (és a ténylegesen szavazók) között velük együtt már megtaláljuk a szomszédos országokban élő magyarság újonnan állampolgárságot szerzett tagjait is. Azt azonban, hogy jogkiterjesztés „alanyai”, a „potenciális” választópolgárok mindösszesen hányan vannak (illetve lesznek a jövőben), nem tudjuk pontosan. Kedvezményes honosítással 2010 óta 2014 tavaszáig „új” állampolgárságot mintegy 550 ezer honfitársunk szerzett, zömében a környező országokból.² A szórványban élő magyar állampolgárok számáról viszont nincs és – az 1993. évi vitában már felmerülő okok miatt – nem is lehet pontos adatunk. Megjegyzendő még, hogy a külföldön tartózkodók viszont vélhetően mindnyájan magyar állampolgárok, a választójogosultság terén rájuk vonatkozóan fontos változások már 2002–2003-ban megtörténtek.

¹ Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégia kerete. www.nemzetiregiszter.hu/download/9/a2/00000/Magyar%20nemzetpolitika%20A4.pdf; letöltve: 2014. április 11.

² Semjén Zsolt 2014. március 13-i nyilatkozata http://index.hu/belfold/2014/03/13/600_ezren_kertek_magyar_allampolgarsagot/
A területi megoszlásra nézve nem érhető el naprakész statisztika, egy 2013. évi adatközlésből kiszámítható, hogy ezek 98 százaléka a környező országokból érkezett. www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=251:hirek1304042&catid=1:friss-hirek&Itemid=50; letöltve: 2014. április 11.

3. Az első kísérlet – 1993 őszén

A választójog külhoni magyarokra történő kiterjesztésére először az Antall-kormány idején született javaslat. A parlamentnek benyújtott tervezet több ponton változtatott az országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló törvényen,³ és ehhez kapcsolódott egy alkotmánymódosító javaslat is, amely eltörölte volna a választójog magyarországi lakóhelyhez kötöttségét, valamint lehetővé tette volna a külföldön tartózkodók számára is a választási részvételt. A parlamenti vita⁴ részleteinek felvázolása előtt röviden át kell tekintenünk az akkor hatályos idevágó szabályokat.

Az ősszel megszavazott 1989. évi XXXI. törvénnyel alapvetően módosított Alkotmány így fogalmazott: „70. § (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választó és választható legyen.”⁵ Az 1989. évi XXXIV. törvény szintén akkor elfogadott szövege a 2. § (1) bekezdésében a jogosultak körét a parlamenti választásokra vonatkozóan lakóhelyre tekintet nélkül határozta meg: „A Magyar Köztársaságban az országgyűlési képviselők választásán választójoga van – a (2) bekezdésben említettek kivételével – minden nagykorú magyar állampolgárnak (a továbbiakban: választópolgár).” A (2) bekezdés az úgynevezett természetes kizáró okokat sorolta fel, a (3) a passzív választójogot állandó lakóhelyhez kötötte, viszont a (4) bekezdés kimondta, hogy „A szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon.”⁶ A két normaszöveg nem egészen koherens: az Alkotmány a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezőket a választójogból zárta ki, a vonatkozó törvény pedig annak gyakorlását nem tette számukra lehetővé, de ez következményeiben ugyanaz. Viszont az Alkotmány nem mondott semmit a választás napján külföldön tartózkodókról, az ő legfontosabb politikai jogukat csak a törvény korlátozta – egy kategóriába sorolva őket a lakóhellyel nem rendelkezőkkel.

A fenti megoldást az Alkotmánybíróság 3/1990. (III. 4.)⁷ AB határozatában a külföldön tartózkodókra nézve alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette. Az AB két legfőbb indoka az volt, hogy egyfelől a választási törvény nem alkotmányerejű

³ A választási rendszerről folyó parlamenti vita is rendkívül érdekes elemzési lehetőséget kínálna, de ehelyütt nincs mód még utalni sem a felmerülő kérdésekre. A módosítás legfontosabb eredménye a jogi küszöb 4-ről 5 százalékra emelése volt.

⁴ A választási törvény és az alkotmánymódosítás vitáját az Országgyűlés együtt folytatta le. Az általános vitára a következő ülésnapokon került sor: 1993. szeptember 28., október 5., 12., 18., 26. és november 2.; a részletes vita december 6-án, az alkotmánymódosítás zárószavazására december 14-én volt.

⁵ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629>; letöltve: 2014. május 3.

⁶ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8632>; letöltve: 2014. május 3. A tanulmány a véleményeket tükröző indoklásokat, bizottsági és plenáris hozzászólásokat *kurzív betűtípussal* jeleníti meg.

⁷ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F5B0B281DCD34886C1257ADA00525F8C?OpenDocument>; letöltve: 2014. április 23.

törvény, így benne alapjog nem korlátozható, másfelől a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett a külföldön tartózkodás nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának. Az akkor még öttagú taláros testület felhívta az Országgyűlést az így keletkezett joghézag pótlására is, „lehetőség szerint már a jelen választásokra kiható hatállyal”. Erre az utolsó pártállami parlament az alkotmányellenes rendelkezést az 1990. évi XVI. törvénnyel⁸ beemelte az Alkotmányba. Érdemes itt megjegyezni, hogy az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” problémájáról szóló, az Alaptörvény IV. módosítása kapcsán újra fellángoló szakmai és politikai viták itt gyökereznek. Megítélesem szerint e kérdésben az akkori törvényhozás a közelgő választásokra hivatkozva valóban „túllépett” az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozatával keletkezett joghézag betöltéséhez mindenképp szükséges mértéken. Mint láttuk, mindkét eredeti normaszövegből még az következett, hogy lakóhellyel rendelkező, de a szavazáskor külföldön tartózkodó magyar állampolgárnak van választójoga, csak annak gyakorlásában akadályozott, az 1990. évi XVI. törvénnyel életbe lépett új alkotmányos szabályozás viszont már az aktív választójog feltételeként szabta az itthon tartózkodást. Az 1993 őszén a hatályos szöveg lényegében a fenti alkotmánymódosítás eredménye volt: „70. § (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.”⁹

Azonban az 1993. évi első kísérlet e külföldön tartózkodókra nézve jogvesztő korlát megszüntetésén túl a választójog magyarországi lakóhelyhez kötöttségét is el kívánta törölni, vagyis együtt kezelte a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok ügyét. Boross Péter belügyminiszter előterjesztőként így fogalmazott: *„Az alkotmányos jogegyenlőség megköveteli, hogy külföldön élő honfitársaink ugyanúgy részt vehessenek a választásokon, mint az itthon élő állampolgárok. Ennek megfelelően a javaslat a történelmi okok miatt külföldön élő, továbbá átmenetileg külföldön tartózkodó, választójoggal rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok részére egyaránt lehetővé kívánja tenni, hogy élhessenek alkotmányos alapjogukkal, választójogukat gyakorolhassák. Ebből az alkotmányos alapelvből álláspontunk szerint elvi engedmény nem adható.”* Ezt egyfelől erkölcsi-szimbolikus érveléssel is alátámasztotta: *„...erősíteniünk kell a hazához való kötődést, annak minden erkölcsi motívumával együtt, különösen olyan országban, ahol 1945 után, de főleg 1947 és 1950, valamint az 1956 utáni tragikus hónapokban annyi honfitársunk kényszerült elhagyni a haza határait... Úgy vélem, tartozunk nekik ezzel, ezekkel a kvázi visszafogadó gesztusokkal.”* Másfelől hangsúlyozta, hogy e megoldás elterjedt a nemzetközi gyakorlatban is: *„Azok az országok, amelyekből különböző történelmi okok miatt számos polgár*

⁸ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8672>; letöltve: 2014. április 23.

⁹ Időközben annyi változás történt, hogy a „tanácsi” szó helyére a „helyi önkormányzati” kifejezés lépett. E „terminológiai” kiigazítást — kapcsolódva az önkormányzati választásokra vonatkozó új törvény kidolgozásához — már a szabadon választott parlament hajtotta végre 1990 augusztusában az 1990. évi LXIII. alkotmánymódosító törvénnyel. <http://www.complex.hu/kzldat/t9000063.htm/t9000063.htm>; letöltve: 2014. április 23.

eltávozott, vagy éppen emigrált, vagy éppen elűzetett, valamilyen formában általában biztosítják külföldön élő honfitársaik választójogát.” Boross érintett eljárási kérdéseket is, melyek több tekintetben hasonlóságot mutattak a most megvalósult megoldásokkal: a külhoniak a pártok országos listáira szavazhatnának, előzetes regisztrációhoz kötnék a szavazást (ez utóbbi a külföldön tartózkodókra is vonatkozna); viszont a szavazásra mindkét választói kör esetében személyes megjelenéssel a külképviseleteken volna mód az ottani dolgozókból álló szavazatszámoló bizottság előtt. Arról, hogy a jogkiterjesztés valójában hány többletvokst eredményezne, ezt mondta: *„Kombináció, hölgyeim és uraim, abszolút nyers kombináció: nem valószínű, hogy ez a szám – ez csoda lenne – az 50000-es számot elérné, ami a magyar választópolgárok számát tekintve semmiképpen nem gyakorol érdemi befolyást a kialakult erőviszonyokra, de gyakorol befolyást azokra, akik ezáltal is újra kapcsolódnak Magyarországhoz, és magyarságukat megélhetik.*” Jelezte továbbá, hogy a módosító javaslatok előkészítő szakaszában világossá vált: az ellenzéki pártok nem támogatják a választójog kiterjesztését. (ON 1993.09.28. 8.)¹⁰

Salamon László az MDF vezérszónokaként leszögezte: *„Álláspontunk alkotmányjogi indokai körében a legjelentősebb az, hogy a választójog állampolgári jog, és minden magyar állampolgár joggal tart igényt gyakorlására. Más megközelítésben azt hangsúlyozzuk, hogy az állampolgárokat az állampolgári jogok birtoklása szempontjából nem lehet megkülönböztetni aszerint, hogy lakóhelyük hazánkban vagy azon kívül van-e.*” Különösen furcsának tartaná ezt, miután a demokratikus Alkotmány alanyi jogként biztosítja a szabad mozgás, a tartózkodási hely, illetve a lakóhely megválasztásának jogát, ideértve az ország elhagyásához való jogot is. Az pedig nem állhat elő, hogy valaki azért veszti el az egyik alapvető jogát, mert él egy másikkal. Ugyanakkor elismerte, hogy e kérdésben a közvélemény megosztott, továbbá, hogy a jogkiterjesztés elleni megfontolások *„semmiképpen sem tekinthetők súlytalan, az asztalról könnyed magabiztossággal lesöpörhető érveknek*”. Sorra is veszi ezeket, kiemelve a jogok és kötelezettségek összhangjának kérdését, ezen belül az adófizetés és a katonai szolgálat ügyét – mindkettő kapcsán hangsúlyozva, hogy hazai lakosaink közül sokan törvényesen nem teljesítik ezeket, mégis van szavazati joguk. Reagál arra is, hogy az ellenzők szerint a külhoni magyarok nem viselik döntésük következményeit. Szerinte ez a kor technikai szintjén csak viszonylagos igazság. *„Számos példa adódik arra, hogy a külföldi, lakóhelyének megőrzése mellett, hazai vállalkozásokon gondolkodik, vagy éppenséggel ilyet valósít meg: azaz tőkét biztosít, beruház, munkaalkalmat teremt, ezáltal érdekelt és érintett a hazai gazdasági, társadalmi és politikai viszonyok alakulásában.*” A továbbiakban Salamon a döntés szimbolikus összefüggéseit hangsúlyozza. Tompa Mihály ismert versét idézve (*„...mint oldott kéve széthull nemzetünk”*) kijelenti, hogy a jogkiterjesztéssel *„ezt az oldott kévét megkíséreljük valahogy összekötvözni [...] azt akarjuk, hogy eddig pusztulást mutató folyamatok, melyeknek eredményeként történelmünk*

¹⁰ A tanulmány több tucat országgyűlési felszólalásra fog hivatkozni az Országgyűlési Napló alapján. Ennek formája: ON év.hó.nap. felszólalás száma. A hivatkozás mindig a felszólaló álláspontjának ismertetése végén található.

során innen csak kiszakadtak, szétszórattak, kiűzettek, ezt a folyamatot valahogy visszafordítsuk, azt akarjuk, hogy legyünk ismét befogadó nemzethez hűen a visszafogadó nemzet. Ezért akarjuk tágra nyitni az állampolgári jogok kapuját...” (ON 1993.09.28. 11.)

A másik két kormánypárti frakció vezérszónokai, Dragon Pál („kisgazda 36-ok”) és Horvát Tivadar (KDNP) az erkölcsi-szimbolikus dimenzióban érvelve jobbra ismételték, tovább színezték a fentebb idézett gondolatokat. (ON 1993.09.28. 15. és 1993.10.05. 38.) Támogatásáról biztosította az alkotmánymódosítást Csurka István a MIÉP ellenzéki frakciója nevében is. Ő egyfajta igazságtétel megvalósulását látta a jogkiterjesztésben, de emellett hangsúlyozta, hogy Magyarország csak gazdagodna, ha a külhoniak közül képviselők is bekerülnének a parlamentbe, mint ahogyan az ország gazdasági-kulturális életében már zajlik ez a folyamat. (ON 1993.10.05. 40.) A függetlenek szónokaként Szél Péter azzal együtt támogatta a javaslatot, hogy fontosnak tartotta megjegyezni: *„... 1956-ban nem csupán hazafiak hagyták el ezt az országot, hanem nagyon sokan olyanok, akik féltek egyfajta felelősségre vonástól, magyarul, az ÁVH, tehát az ÁVO kötelelébe tartozók közül is nagyon sokan kimentek, akik most szintén kint élnek.*” (ON 1993.10.05. 42.)

Az elutasító álláspontot képviselő frakciók vezérszónokai többféle ellenérvt fogalmaztak meg. Tölgyessy Péter (SZDSZ) abban látta a legfőbb elvi problémát, hogy a magyar állampolgársági törvény (más okok miatt helyesen) a leszármazás elvét alkalmazva olyan helyzetet teremt, amelyben nem is tudjuk igazán, hogy hány magyar állampolgár él a határainkon kívül. *„A magyar állampolgársági törvény szerint, aki 1929. szeptember 1-je után hagyta el Magyarországot, az magyar állampolgárnak tekinthető, és az összes leszármazottja is, akár dédunoka is lehet magyar állampolgár, aki feltehetőleg nem is tud arról, hogy ő magyar állampolgárnak lenne tekinthető, a nyelvünket nem beszéli, furcsa lenne neki választójogot adni.*” Ennek a milliós nagyságrendű „potenciális” választópolgárnak a bevonása a szavazásba pedig nyilvántartási, eljárási szempontból is kezelhetetlené¹¹ és nagyon költségessé tenné a választást. Ugyanakkor Tölgyessy határozottan kiállt a külföldön tartózkodók szavazási lehetőségének megteremtése mellett. Úgy látta, hogy a szavazati joghoz megkívánható egyfajta konkrét kötődés az országhoz, s ennek jó indikátora a lakóhely létesítése (amely, a külhoniak számára is, különösen, ha van itthoni rokon, egyszerűen megoldható lenne). Aki ezt megteszi, és legalább időnként idelátogat, bekapcsolódik a hazai életbe, az szavazhasson, ha épp nincs is Magyarországon a választás napján. Erre nézve viszont költségkímélő céllal a levélben történő voksolást javasolta. (ON 1993.09.28. 13.)

Az MSZP nevében Vastagh Pál jelezte, hogy benyújtott formájában nem fogják megszavazni a javaslatot, de hozzászólása nem volt keményen elutasító. Utalt a nemzetközi gyakorlat sokszínűségére, szóba jöhető megoldásként felhozta az Olaszországban

¹¹ Ennek kapcsán nem feledkezhetünk meg arról, hogy a korszak elektronikus/digitális adatrögzítő és nyilvántartó struktúrája a maihoz képest kőkorszakinak tűnik és az ügyben jellemzően papíralapú ügyintézés zajlott volna.

alkalmazott szisztémát, mely szerint a külhoniak meghatározott számú képviselőt maguk választhatnak meg, így nem a hazai pártok valamelyikére kell szavazniuk. Hangsúlyozta, hogy a szocialisták szerint is nagyon fontos a külhoni magyarság identitásának megőrzése, és ezért sokat kell tennie Magyarországnak, de *„számtalan olyan lehetőség áll a magyar Kormány és a magyar társadalom előtt, ami a külföldön élő magyarokkal való kapcsolattartás erősítésében jelölhető meg a gazdaságban, a kultúrában, a tudományban, a művészetekben, nem feltétlenül pontosan és éppen a közjogi kapcsolatok területén kell ezt a gesztust megtenni”.* (ON 1993.09.28. 17.)

Áder János a FIDESZ vezérszónokaként sokkal határozottabban utasította el a jogkiterjesztést. A parlamenti vita műfajában nem szokatlanul – de Salamon és Tölgyessy beszédétől mégis eltérően – felszólalása inkább politikai nyilatkozat volt, semmint cizellált alkotmányjogi érvelés, viszont summázott szinte minden olyan elvi és praktikus kifogást, amely ezt az ügyet azóta is kíséri. *„Nem támogatjuk azért, mert elvileg sem tartjuk helyesnek, hogy Magyarország legfontosabb belpolitikai kérdéseiben olyanok is döntsenek, akik nem élnek Magyarországon, akik nem adófizető polgárai az országnak, és akik a két választás között semmilyen formában sem tudják az általuk választottakkal kapcsolatos véleményüket elmondani, ráadásul sokaknak semmilyen kötődése nincs is már az országhoz. Nem támogatjuk a választójog kiterjesztését azért sem, mert sokkal nehezebben ellenőrizhető a választások tisztasága [...] mert ez jelentősen növelné a költségeket [...] mert a választási eredmények végső megállapítását hetekig függőben hagyná. Úgy ítéljük meg, hogy aki részt akar venni a választásokon, az költözzön haza, költözzön vissza Magyarországra, és ebben az esetben természetesen semmi kifogásunk nem lehet, hogy akár aktívan, akár passzívan választójogát gyakorolja.”* (ON 1993.09.28. 19.)

A vezérszónokokon kívül – az időrendet innen figyelmen kívül hagyva – az általános vitából két felszólalót kell kiemelnünk. Szigethy István (SZDSZ) és Józsa Fábán (MDF) szakmai szempontból is kiemelkedő színvonalon érvelve foglalkozott a jogkiterjesztés bonyolult összefüggéseivel. Szigethy három, egymással szorosan kapcsolódó kérdéskört emelt ki: a magyar állampolgársági jog tartalmát és annak lehetséges összefüggését a választójoggal; az állampolgárság „visszaszerzésének” lehetőségét; az érintettek létszámát és a hozzávetőleges költségeket. Elsőként azt szögezte le, hogy különböző államok igen eltérő felfogás mentén szabályozzák saját állampolgárságuk tartalmát. Visszautalt az új magyar állampolgársági törvény vitájára.¹² *„A kormánykoalíció ragaszkodott ahhoz, hogy a korlátlan örökölhetőség maradjon meg, tehát maradjon meg ez az érzelmi jellegű állampolgárság [...] Rendben van: elfogadtuk, meg is szavaztuk – azonban már akkor jeleztük, ez nem járhat együtt azzal, hogy ezt a teljesen bizonytalan kört választójoggal is el lehessen látni.”* Innen Szigethy a Tölgyessy által korábban felvetett kérdést – hány magyar állampolgár él a világban? – annak tükrében is átgondolja, hogy az állampolgárságuktól a kommunista rendszerben megfosztottak számára, de voltaképpen minden 1929 óta

¹² Az 1993. évi LV. törvényről van szó, amelyet az Országgyűlés néhány hónappal a tárgyalt parlamenti vita előtt, 1993. június 1-jén fogadott el.

eltávozott „egykori” magyar állampolgár számára igen egyszerű eljárással (egyoldalú nyilatkozattal illetve visszahonosítással) az állampolgárság újra „feléleszthető”. A lélekszáma vonatkozóan idézte Zsuffa István belügyminisztériumi helyettes államtitkárt, aki egy interjúban milliós nagyságrendről beszélt, majd felolvasta Zsuffa Alkotmányügyi bizottságban e kérdésre adott választát: *„...való igaz, senki nem tudja megmondani, és nem is fogja megtudni, hogy hány ilyen latens állampolgár él szerte a világban. Azt hiszem, hogy ennek a valóságban nincs is gyakorlati jelentősége, ennek akkor lenne, hogyha joggal élni akar.”* Szigethy jogi szempontból emiatt az ügyet aggályosnak látja: *„Én nem vonom kétségbe azt, hogy ennek a körnek kicsi része aktív. Nem vonom kétségbe azt, hogy ennek a körnek nagyon nagy része nem is tudja, hogy magyar állampolgár – de jogilag az; bármikor megtudhatja, bármikor igazolhatja, és jelentkezhetsz a választójogáért [...] Hangsúlyozni szeretném, hogy ezt az alanyi jogot, ezt a választójogot nem lehet eljárási eszközökkel megakadályozni.”* Mindezek alapján a belügyminiszteri expozében elhangzott 50 ezres lélekszámot félrevezetőnek tartja. Az elvi kifogásokhoz képest a költségeket fontos, de nem elsődleges kérdésnek látja, viszont az ország gazdasági helyzetére tekintettel a jogkiterjesztést most e szempontból is felelőtlen lépésnek ítéli. Végül megerősíti Tölgyessy korábbi javaslatát, miszerint az SZDSZ támogatná a lakóhellyel rendelkező külföldön tartózkodók szavazati jogának biztosítását. (ON 1993.10.18. 70.)

A vita ismertetését itt érdemes megakasztani, ugyanis Szigethy szavai izgalmas szakmai kérdést vetnek fel. Azt, hogy nemzetközi gyakorlatból pro és kontra emlegetett országok esetében milyen összefüggés van külhoni állampolgáraik választójogának biztosítása vagy elvetése (erre is van számos példa) és az illető ország állampolgársági szabályainak tartalma között, elsősorban az átöröklés tekintetében. Ez ugyanis – túl az elvieken – praktikus szempont is. Ha az állampolgárság nem öröklődik, akkor a külhoni potenciális választópolgárok azokból tevődnek ki, akik valaha éltek/laktak az „anyaországban”, maguk (és nem felmenőik) távoztak el onnan, kötődésük személyes jellegű (és nem generációkon keresztül alakul ki vagy éppen halványul el).¹³ Számuk behatárolt, és a migrációs folyamatok függvényében akár csökkenő is lehet, a hazai nyilvántartásokban pedig jobbra szerepelnek. Az állampolgárság öröklése e dimenziókban más körülményeket teremt, jobbra ellentétes hatásokkal jár.

Visszatérve a parlamenti vitához, Józsa Fábián (a Belügyminisztérium politikai államtitkára, MDF) a képviselői helyéről reagált az addig elhangzottakra. A jogok és kötelezettségek egyensúlyáról szólva új érvet hozott a diskurzusba: *„Én azt hiszem, hogy*

¹³ A kérdéskör kapcsán érdemes felhozni, hogy például Németország Alaptörvénye sem köti a választójogot lakóhelyhez. Viszont a szövetségi választási törvény szerint a külföldön élő állampolgárok közül általános szabályként azok szavazhatnak, akik 14. életévük betöltése után legalább 3 hónapig folyamatosan éltek/laktak az NSZK területén, és e tartózkodás (a választás idejéhez képest) 25 éven belülre esik. Alternatív feltétel: *„...for other reasons, they have become familiar, personally and directly, with the political situation in the Federal Republic of Germany and are affected by it.”* <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> és http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf; letöltve: 2014. május 3.

a közterhek viselése és a közkiadásokban való részesedés között a Magyarországon élő magyar állampolgárok tekintetében van egy arányosság, és mint ahogy az illető, külföldön élő magyar állampolgár sem kéri rajtunk számon azt, hogy miért nem részesül nagyobb mértékben vagy nagyobb arányban a magyar közkiadásokból, éppen ezért nem szerencsés nekünk megfogalmazni mint elemi kritériumot azt, hogy ő viszont nagyobb mértékben vagy egyáltalán részesedjen a magyar közterhekből.” A jogkiterjesztést elsősorban a nemzetközi gyakorlat tükrében taglалva kiindulópontként hangsúlyozta: *„...nem valami magyar jogi kuriózumról volna szó, amit esetleg a speciális történelmi helyzet indokolna, hanem egy bevett [...] nemzetközileg is ismert gyakorlatról, amelynek során a különböző államok különböző módon, de többségükben [...] állampolgáraik számára – bizonyos kötöttségek keretei között – biztosítják, függetlenül attól, hogy a világnak éppen mely táján élnek, tartózkodnak, a választásban való részvétel lehetőségét.*” Hibásnak tartja a választójogot abszolút jogként kezelni, és erre a szemléleti alapra építeni a jogkiterjesztéshez való viszonyunkat. Az alapkérdés szerinte éppen az, hogy milyen korlátokat emelünk a választójog gyakorlása tekintetében, utalván itt az úgynevezett természetes kizáró okokra és a korhatárra, melyekkel nem kell azonosan indokoltnak tekinteni a lakóhely hiányát. Amellett érvelt, hogy az országhoz való kötődés, a magyar közügyek iránti felelősségérzet és elkötelezettség meglétének más indikátora is lehet, például az, hogy a külföldi állampolgár felvéteti magát a névjegyzékbe a külképviseleten, majd ugyanígy a szavazatát is ott adja le – időben, utazási költségben stb. vállalva ennek terheit. Több ország példájára hivatkozva ezt a megoldást kielégítőnek tartja, bár azt sem hallgatja el, hogy vannak szigorúbb kötöttséget megállapító államok is, amelyek csak az országból való elköltözéstől számított időhatáron belül teszik lehetővé a szavazást.

Józsa a külföldi példák mellett – Salamon Lászlóhoz hasonlóan – a magyar Alkotmány által biztosított más jogokból (szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása) is következni látja a jogkiterjesztés szükségességét. A lélekszám ügyében megjegyzi, hogy az ötvenezres miniszteri becslés a beérkező szavazatokra vonatkozott, és nem az új választópolgárok számára, ami – és itt egyetért Szigethy Istvánnal – valóban milliós nagyságrendű. Ugyanakkor kijelenti: *„...ez egy potenciális alanyi jog, ami tulajdonképpen akkor éled fel, hogyha az illető [...] kéri a saját választójogi nyilvántartásba vételét.*” Tehát egy olyan alanyi jogról van szó, amelynek a gyakorlásához feltétlenül szükséges a potenciális választópolgár megelőző választási aktivitása *[...] annak a kifejezésre juttatása, hogy az illető valóban érdeklődést mutat a magyarországi politika, a magyarországi társadalmi változások, a magyar demokratikus társadalomfejlődés és jövő irányába.*” Ultima ratio-ként Józsa két szomszédos állam, Horvátország és Románia külföldi választójogot elismerő példájával sarkallta a képviselőket a javaslat elfogadására: *„...a magunk szabályozási tárgykörében valami hasonló, egyébként garanciákkal megfelelően körülbástyázott, racionálisan működtethető, de megengedő jogokat biztosító szabályokat kellene elfogadnunk.*” (ON 1993.10.18. 72.)

Az általános vita ismertetett felszólalásaiból a jogkiterjesztés bonyolult kérdéskörének szinte minden fontos elvi mozzanata kirajzolódik.¹⁴ Egy további fontos körülmény említendő még: Tölgyessy Péter egy módosító javaslatot nyújtott be annak érdekében, hogy a külföldön tartózkodókra vonatkozó korlátozás megszüntetését fogadja el az Országgyűlés. A parlamenti erőviszonyok alapján a szabaddemokraták szavazataival ehhez meg is lehetett volna a kétharmados többség, de a korábban felszólaló Jánosi György (MSZP) szintén ezt látta a kormány és az ellenzék álláspontja közös nevezőjének (ON 1993.10.18. 66.) Szigethy a részletes vitában külön szolt erről: *„...fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogyha a Kormány alkotmánymódosító javaslata nem megy keresztül, ennek a kérdésnek a megoldására a Tölgyessy Péter-féle módosító javaslat még mindig rendelkezésre áll.”* Ugyanekkor csalódottan konstatálta azt is, az alkotmányügyi bizottságban a kormánypárti többség nem támogatta ezt – az eredeti elképzeléshez képest kétségtelenül részleges – jogkiterjesztő megoldást. (ON 1993.12.06. 110.)

A plenáris szavazás során beigazolódtak Szigethy aggodalmai. A szóban forgó módosító javaslatot az Országgyűlés 98 igen, 179 nem szavazattal, 28 tartózkodás mellett elutasította. Az „igen”-ek között volt három MDF-es és egy kiszagda voks, mellettük három MIÉP-es, három FIDESZ-es, egy MSZP-s és hat független képviselőt találunk, a fennmaradó 81 támogató szavazatot a szabaddemokraták adták le. A tartózkodók táborában is van 5 MDF-es szavazat, jellemzően így voksoltak a szocialisták (18), de tartózkodott négy FIDESZ-es és egy független képviselő is. Elutasították a javaslatot az MDF-ből 118-an, egységesen a KDNP-sek, valamint (egy kivételével) a kiszagda 36-ok csoportja, kivülük még 10 FIDESZ-es, 4 MIÉP-es, 3 szocialista és 1 független „nem” voksot találunk.¹⁵ A szavazatok megoszlásából látható, hogy a támogatók között voltak kormánypárti képviselők is, néhányan pedig tartózkodtak. Ők nyilván nem osztották saját többségük „mindent vagy semmit” álláspontját, amely végül megakadályozta, hogy legalább a külföldön tartózkodókra vonatkozó – korábban az Alkotmánybíróság által elutasított, majd „alkotmányossá tett” és a nemzetközi gyakorlatban igen ritka – korlátozást az Országgyűlés feloldja.

¹⁴ Természetesen más felszólalók is színesítették az általános vitát, nem egyszer meglepő gondolatokkal hozzájárulva az érvek és ellenérvek összecsapásához. Torgyán József (ekkor már az ellenzékben lévő kiszagda csoport vezetője) például a külhoni magyarok voksainak a „belső” választói akaratra gyakorolt hatását azzal kívánta volna ellensúlyozni, hogy egy alkalomra szólóan, 1994-ben mindenkinek kötelezővé tette volna szavazást. (ON 1993.10.12. 156.) G. Nagyné dr. Maczó Ágnes (akkor Torgyán párttársa) arra hívta fel a figyelmet, hogy a külhoniak csak az elfogult magyarországi médiumokból értesülhetnek a hazai viszonyokról, így a választás során félrevezethetők lesznek. Ugyanakkor – nem számolva azzal, hogy ők nem magyar állampolgárok – a határaink mentén élő magyarságra nézve „degradáló” és „diszkriminatív” ítélte a javasolt megoldást. (ON 1993.10.26. 23.) Ezt az MDF-frakcióból Vona Ferenc is sajnálatosnak látta, de ő felpanaszolta a képviselők hiányos tájékoztatását is a jogkiterjesztés által érintettek lélekszámát illetően: *„Könnyebb volna dönteniünk, ha számok birtokában lennénk, és nem hatóságos nyilatkozók saccolásaira hagyatkoznánk”* – mondta. (ON 1993.10.12. 158.)

¹⁵ A szavazásban összesen 305 képviselő vett részt. Részletes adatok: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.12.14.18:33:40&p_szavkepv=I&p_szavkpvcso=I&p_ckl=34&p_cms=; letöltve: 2014. április 17.

Az eredeti kormányjavaslat zárószavazása ezek után következett. Eredménye 163 igen, 139 nem és 13 tartózkodás.¹⁶ Az MDF-ből 113 „igen” volt, négyen a javaslat ellen voksoltak, tízen tartózkodtak. A KDNP-sek egységesen „igen”-nel szavaztak, és a „kisgazda 36-ok” között is csak egy tartózkodót látunk. A MIÉP egy ellenszavazat híjával szintén felsorakozott a jogkiterjesztés mellett. Ellene az MSZP és a FIDESZ egységesen szavazott, az SZDSZ-ből viszont akadt egy tartózkodó. Kilenc független képviselő elutasította, három elfogadta az alkotmánymódosítást, egy pedig tartózkodott. Ezzel a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok választójogának biztosítására irányuló első, sikertelen kísérlet lezárult.

Összegzésképpen kiemelendő, hogy – bár kormánypárti és ellenzéki felszólalók egyaránt többször utaltak a közvéleményben az ügy kapcsán tapasztalható erős megosztottságra¹⁷ – a vita nem fulladt aktuálpolitikai vádaskodásba. A diskurzus tárgyyszerű keretek között, olykor magas szakmai színvonalon zajlott, plasztikusan kirajzolta a kérdéssel kapcsolatos elvi pozíciókat, és kölcsönösen azt is, hogy a támogatók és az ellenzők oldalán egyaránt releváns érvek hangzanak el. Bár kezdettől világos volt, hogy a kormány eredeti jogkiterjesztő javaslata nem fogja a szükséges kétharmados támogatást megkapni, egyik oldal sem hátrált ki a vitából, és nem követte az „ügysem az történik, amit szeretnénk” másfelől „ügyis megakadályozzuk, amit nem szeretnénk, tehát érdemben nem érvelünk” kényelmes, de az ügy fontosságához méltatlan taktikát. Mindezek alapján megítélésem szerint az 1993. évi jogkiterjesztő kísérlet – a döntés tartalmától függetlenül is megítélhetően – a magyar parlamentarizmus jó hagyományaihoz sorolható.

4. A második kísérlet – 2002-2003-ban

A választójogra vonatkozó alkotmányos szabályok a következő parlamenti ciklus elején valamelyest módosultak. Az MSZP–SZDSZ koalíció kétharmados parlamenti többségére támaszkodva, az ellenzék heves tiltakozása mellett jelentősen átalakította az önkormányzati választások rendszerét. Az új szisztéma néhány eleme – például, hogy 1994 őszétől mód nyílt helyi kisebbségi önkormányzatok megválasztására is – alkotmánymódosítást kívánt. Ennek keretében 1994 augusztusában újrafogalmazták a választójogosultságra vonatkozó bekezdést. Az általános választójog ezután kiterjedt a kisebbségi önkormányzati választásokra is, és az országos és helyi népszavazásra illetve

¹⁶ Ekkor 315 képviselő szavazott. Részletes adatok: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.12.14.18:36:52&p_szavkepv=I&p_szavkpvcsop=I&p_ckl=34&p_cms=; letöltve: 2014. április 17.

¹⁷ Utalt erre Boross Péter, Salamon László, a kisgazda vezérszónok Dragon Pál (ON 1993.09.28. 15.), de az ellenzéki oldalon Vastagh Pál és Tölgyessy Péter is. A legélesebben Fekete Gyula (MDF) vetette fel e kérdést: „*Szinte naponta olvashatók a lapokban azok a vélemények, amelyek azt terjesztik, hogy a Kormány a külföldön élő magyar emigránsok segítségével – azaz csalárd módon – kíván hatalmon maradni; például elég bepillantani a mai Kurír egyik ilyen értelmű írásába.*” (ON 1993.10.18. 68.) Mindezek alapján az üggyről folyó közbeszédben már akkor is erős elfogultságok és indulatok kísérhették az ügyet.

népi kezdeményezésben vonatkozóan is az Alkotmányba került, s a 2002-ig hatályos szöveg így szól: „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.”¹⁸

A második parlamenti ciklus idejéről megemlíthető a G. Nagyné Maczó Ágnes nevéhez fűződő teljes alkotmányszöveg, amelyet szerzője 1995 áprilisában terjesztett a Ház elé, de már a bizottsági szakaszban elutasították az általános vitára bocsátását. Ebben a következő olvasható: „31.§ (1) A Magyar Köztársaságban választójoggal rendelkezik minden nagykorú, aki legalább 5 éve magyar állampolgár. (2) A Magyar Köztársaságban képviselőtestületi tagnak választható minden nagykorú, legalább 10 éve kizárólag magyar állampolgársággal rendelkező személy.” Az indoklás sem utal külön a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok fennálló jogkorlátozására, de érdekes módon a saját megoldását szükséges „szigorításként” értelmezi, mivel „... egyre gyakrabban történik az országba beköltözés s a beköltözéseket követően nem lehet megengedni, hogy rövid időn belül az ország sajátosságainak ismerete nélkül aktív, vagy passzív választójoggal rendelkezzenek mindazok, akik állampolgárságot kaptak. Ez a türelmi idő az európai joggyakorlatban nem egyedülálló.”¹⁹

A későbbiek szempontjából fontos körülmény, hogy az Országgyűlés 1995 júniusában „a Magyar Köztársaság új Alkotmányának kidolgozása érdekében” teljes konszenzussal létrehozta az Alkotmány-előkészítő bizottságot a hat parlamenti frakció 4-4 tagjából.²⁰ E bizottság javaslatot²¹ terjesztett a Ház elé, melynek nyomán 1996 decemberében megszületett az országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről. Ez kimondta: „Legyen választójoga az alkotmányban meghatározott kivételekkel minden nagykorú magyar állampolgárnak. A külföldön élő – magyar állampolgárságukat igazoló –, illetve a választás napján külföldön tartózkodó állampolgároknak a választásokon történő részvétele szabályait az országgyűlési választásokról szóló törvény az általános szabályoktól eltérően határozhatja meg.”²² E megfogalmazás nem arra enged következtetni, hogy a koncepció kidolgozása során a külhoni és a külföldön tartózkodó állampolgárok választójogára vonatkozó viták eldőltek volna, vagy valamilyen konkrét megoldás kirajzolódni látszanék, hiszen az idézett szöveg megen-

¹⁸ Az alkotmánymódosítást az 1994. évi LXI. törvénnyel hirdették ki. <http://www.complex.hu/kzldat/t9400061.htm/t9400061.htm>; letöltve: 2014. április 24.

¹⁹ T/895 sz. törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról. <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/00895txt.htm>; letöltve: 2014. április 25.

²⁰ 63/1995. (VI. 17.) OGY határozat <http://www.complex.hu/kzldat/o95h0063.htm/o95h0063.htm>; letöltve: 2014. április 25.

²¹ H/3358 <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/03358txt.htm>; letöltve: 2014. április 26.

²² 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat <http://www.complex.hu/kzldat/o96h0119.htm/o96h0119.htm#kagy1>; letöltve: 2014. április 25. A határozatot a KDNP és az FKGP frakciója elutasította, az MDF tartózkodott. <http://www.parlament.hu/szavaz/szavlist/6chh4006.htm>; letöltve: 2014. április 25.

gedné a teljes jogkiterjesztést is, de a korábbi állapot fenntartása ugyanúgy következhet belőle. Többek között e fontos elvi kérdés tisztázatlanságára is utalt egyik felszólalásában Salamon László (akkor független képviselőként) a parlamenti vitában: „*Megtehetjük azt is – én is tudomásul veszem –, hogy most nem döntjük el ezeket a kérdéseket, és továbbgörgetjük a normaszövegezés időszakára; de azért legyünk azzal tisztában: úgy adunk zöld utat az alkotmánykoncepciónak, hogy nem végeztük el néhány az alkotmány megszületését esetlegesen veszélyeztető, rejtett akna felkutatását.*” (ON 1996.11.20. 43.) A választójog „továbbgörgetett” problémája 2002-ben került újra a plénum elé.

Ekkor – Magyarország közelgő európai uniós tagságára tekintettel – meg kellett teremteni a csatlakozás közjogi feltételeit. Ezek között szerepelt a választójogosultságra vonatkozó magyar szabályozók módosítása, illetve kiegészítése, az európai parlamenti választás magyar szisztémájának kidolgozása, továbbá a kapcsolódó új eljárási szabályok megalkotása. A választójogosultságot illetően ugyanis fontos uniós alapelv, hogy bármely tagállam választópolgára, ha egy másik tagországban lakóhellyel rendelkezik, megfelelő eljárási szabályok szerint e másik államban is szavazhat az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon.²³ Ennek a magyar közjogba történő átültetése – és több más fontos alkotmányos szintű jogharmonizációs lépés végrehajtása érdekében – a Medgyessy-kormány alkotmánymódosító javaslatot terjesztett az Országgyűlés elé.

Az alkotmánymódosítás vitája²⁴ során számos esetben az uniós csatlakozáson jóval túlmutató kérdések is felmerültek. Dávid Ibolya, az MDF vezérszónoka felvetette az Alkotmány régi számozásának (1949. évi XX. tv.) módosítását és a preambulum megváltoztatását is. Ugyancsak ő kifogásolta, hogy törvényjavaslatban használt „uniós polgár” terminust, kijelentve, hogy „*uniós polgár mint fogalom nem létezik*”. (ON 2002.11.13. 116.) Egyebekben főleg az állami szuverenitásból fakadó hatáskörök átruházásáról, illetve közös gyakorlásáról szóló „csatlakozási klauzula”, a kormány és az országgyűlés kompetenciájáról, valamint a népszavazásról szóló szövegrészek voltak vitatottak; kezdetben igen távol álltak egymástól az álláspontok, s csak az utolsó pillanatban történő egyeztetés mentette meg a törvényjavaslatot. A kompromisszum lényege az volt, hogy az MSZP beleegyezésével és az SZDSZ rosszállására – technikailag Mátrai Márta (Fidesz) módosító javaslatának²⁵ elfogadásával – végül kivették a szövegből az ellenzék számára elfogadhatatlan, de a csatlakozás szempontjából nem elengedhetetlen passzusokat. A fentebb jelzett, nagyon fontos elvi és politikai ügyek azonban e dolgozat témáját nem vagy csak igen áttételesen érintik.

Természetesen a választójog kapcsán is többféle kérdés vetődött fel. Az uniós állampolgárookra történő jogkiterjesztés az önkormányzati választásokat, a helyi népszava-

²³ E jogot az 1992. évi Maastrichti Szerződéssel módosított Római Szerződés 19. cikke mondta ki. Egyben azt is rögzítette, hogy e jog gyakorlásának részletes szabályait az Európai Tanács az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el. A Tanács vonatkozó irányelvei: 93/109/EK, illetve 94/80/EK.

²⁴ Az általános vitára 2002. november 13-án, a részletes vitára november 27-én, a zárószavazásra december 17-én került sor.

²⁵ T/1270/56 <http://www.parlament.hu/irom37/1270/1270-056.htm>; letöltve: 2014. április 23.

zás intézményét és a majdani európai parlamenti választásokat érintette, de sor került a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként hazánkban tartózkodók választójogosultságának rögzítésére is. Jelen tanulmány azonban a parlamenti választásokra vonatkozó jogosultság témakörére koncentrált, így az említett fontos elvi és szabályozási problémák részletezésétől eltekinthetünk. Az országgyűlési választásokat érintően az alkotmánymódosítás során mind a külföldön tartózkodó, mind a külföldi magyar állampolgárok ügye felmerült. Az előbbi megoldását a kormánypártok kezdeményezték, az utóbbi egy ellenzéki módosító indítvány formájában került napirendre.

Az első, októberben született előterjesztés (T/1114.) az akkor hatályos 70. § (1) alkotmánybekezdést még nem érintette, sőt a választójog feltételeként az európai parlamenti választásokra nézve is kimondta volna a külföldön tartózkodókra vonatkozó korlátozást: „A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar és európai uniós állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az európai parlamenti választáson választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.” Az indokolás ennek kapcsán azzal érvelt, hogy „... az aktív választójogot illetően mindazon korlátozások érvényesülnek e személyi kör vonatkozásában is, mint a magyar állampolgárok esetében”.²⁶ E javaslatot azonban a kormány még a bizottsági szakaszban visszavonta és átdolgozta.²⁷ Az új, T/1270. számú változat már átfogalmazta az egész 70. §-t. Az (1) bekezdésben az országgyűlési választáshoz, az országos népszavazáshoz és a népi kezdeményezéshez kapcsolódó választójogot szabályozta, és ekkor már kihagyta a „ha a választás napján az ország területén tartózkodik” kitétel. Az indokolás utalt az ügy 1990. évi előzményeire (alkotmánybírói döntés, illetve a korlátozás Alkotmányba emelése), sőt azt is kimondta, hogy a korábbi megoldás nemzetközi szerződésbe ütköző is lehet. *„Kifejezetten aggályos, hogy – pusztán technikai nehézségekre hivatkozva – a választás, illetve a népszavazás napján külföldön tartózkodó, de a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok nem gyakorolhatják egyik legfontosabb politikai alapjogukat. A választójog ezen korlátozása emellett ellentétes lehet az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkével, ezért a belső jog és a nemzetközi kötelezettségek összhangjának biztosítása érdekében is szükséges az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének módosítása. A javaslat egységes szempont alapján az országos jelentőségű szavazásokon (országgyűlési képviselők és az Európai Parlament képviselők)*

²⁶ <http://www.parlament.hu/irom37/1114/1114.htm>; letöltve: 2014. április 21.

²⁷ Itt jegyzem meg, hogy a plenáris vita felszólalásaiból tudható: az egész alkotmánymódosítási folyamatot intenzív többpárti háttéregyeztetések kísérték, melyek részleteiről konkrét információk nem állnak rendelkezésre. A történetek rekonstruálását tovább nehezíti, hogy ebből az időszakból online nem elérhetőek a parlamenti bizottságok üléseinek jegyzőkönyvei. A T/1114. javaslatról annyit tudhatunk meg, hogy 2002. október 15-én nyújtotta be az igazságügyi miniszter, az Alkotmányügyi bizottság október 17-én lett kijelölve a tárgyalására, az iromány állapota: „ált. vitára alkalmasság megállapítására vár”. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.biz_irom_es?p_izon=1114&p_ckl=37&p_biz=A010; letöltve: 2014. április 21. Az irománykereső alapján pedig a T/1114. törvényjavaslat állapota „visszavonva”, illetve „Új/átdolgozott változat T/1270.”. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=37&p_izon=1114; letöltve: 2014. április 21.

selőinek megválasztása, országos népszavazás) biztosítja, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok gyakorolhassák alapvető jogukat.”²⁸

A parlamenti vita során a javaslat választójogosultságra vonatkozó egyéb részeit számos helyen pontosították, de külföldön tartózkodók szempontjából sorsdöntő bekezdés az elfogadott változatba is az eredeti megfogalmazással került be. Ezzel létrejött az Alkotmány szövegének az Alaptörvényig hatályban lévő változata: „70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”²⁹ Az országgyűlési választásokra 1990 óta fennálló jogvesztő korlátozás ezzel megszűnt, és az új (4) bekezdésben természetesen az eljövendő európai parlamenti választásokra nézve sem érvényesülhetett.

Ebben az ügyben kormány és ellenzék között egyetértés mutatkozott, a felszólalók közül senki nem kifogásolta a jogkiterjesztés ezen elemét. Tükröződött ez a zárószavazás eredményében is, hiszen az alkotmánymódosítást elsöprő többséggel, 361 „igen” szavazattal, négy³⁰ ellenében, tartózkodás nélkül fogadta el az Országgyűlés (ON 2002.12.17. 239.). Megítélésem szerint ez – ha van ilyen a politikában – logikusan következett az 1993. évi kísérlet során kifejtett álláspontokból. Az akkori kormánypártok e probléma megoldását eleve belefoglalták a javaslatukba, és a külföldön tartózkodókra vonatkozó korlátozás feloldását – mint fentebb idéztük – az akkor ellenzéki SZDSZ és MSZP is támogatta volna (mint láttuk, az erre vonatkozó szavazás szerint a Fidesz volt leginkább megosztott e kérdésben).

A kialakult konszenzust látva nem volt sejthető, hogy az idevágó eljárási kérdéseket illetően egy év múlva milyen áldatlan vita bontakozik ki a T. Házban. Egy rövid kitérővel ez is összefoglalandó, mert hozzátartozik a külföldön tartózkodókra vonatkozó választójogosultság történetéhez. Az európai parlamenti választások magyar szisztémájának rendszerét kialakító 2003. évi CXIII. törvény tárgyalása során a külföldön történő szavazás lebonyolítására nézve voltak kibékíthetetlenek az ellentétek. Felmerült a személyes megjelenéssel kombinált elektronikus szavazás lehetősége,³¹ de – hagyományos megoldásként – a levélzavazás, valamint az is, hogy a külképviseletek munkatársaiból alakult bizottságok végezzék a szavazatszámolást. E kérdések kapcsán az ellenzéki pártok sem voltak azonos véleményen – az MDF nevében Herényi Károly és Pettkó András például az elektronikus szavazást üdvözltek, és elfogadták volna. (ON 2003.06.17.

²⁸ <http://www.parlament.hu/irom37/1270/1270.htm>; letöltve: 2014. április 21.

²⁹ Kihirdetve a 2002. évi LXI. törvénnyel. Az új 70. § „a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének” napjától, vagyis 2004. május 1-jétől lett hatályos. [http://www.complex.hu/kzldat/t0200061.htm](http://www.complex.hu/kzldat/t0200061.htm/t0200061.htm); letöltve: 2014. április 23.

³⁰ Az MSZP két, a Fidesz és az SZDSZ egy-egy képviselője sajtónyilatkozatuk szerint tévedésből nyomtak „nem” gombot. (Népszabadság, Magyar Nemzet, Magyar Hírlap, 2002. 12. 18.)

³¹ E korszerű, több országban már alkalmazott megoldás lényege az lett volna, hogy a választópolgár a külképviseletekre telepített terminálokon keresztül szavaz, és a voks tartalma egyenesen az OVB budapesti központjába fut be.

81. és 2003.12.08. 283.) A Fidesz viszont kérlelhetetlen álláspontot képviselt. A frakció vezérszónoka, Salamon László a számítógépet „a jövő eszközének” látva kijelentette: „...nem értek meg annak feltételei, hogy Magyarországon egy olyan súlyú ügy intézésében, mint amilyenek a választások, intézményes és hivatalos eszközzé váljon [...] Olyan ügyről, olyan területről van szó, ahol nincs helye a kísérletezésnek, nincs helye olyan megoldásnak, amely az akaratnyilvánítás gyakorlása és számbavétele szempontjából nem a lehető legtökéletesebb mértékben megbízható.” (ON 2003.06.17. 77.) Azonban ugyanígy nem tartotta megbízhatónak a külképviseletek dolgozóit sem: „...egy jogállami igényeknek megfelelő választás nem bonyolítható le úgy, hogy a szavazás levezénylését olyan személyek végezzék, akik egzisztenciálisan, a személyi sorsukat, karrierjüket illetően a kormánytól függő helyzetben vannak [...] Itt gyakorlatilag a külügyminiszter – aki mellesleg ez idő szerint a Magyar Szocialista Párt elnöke – személyétől függő emberek lennének a bizottságba delegálva.”³² (ON 2003.09.22. 422.) Mivel a Fidesz támogatása nélkül az akkori parlamenti erőviszonyok szerint nem volt esély a kétharmados döntésre, a frakció igen erős zsarolási potenciállal rendelkezett. Ennek következtében keresztül tudta vinni, hogy a nemzetközi gyakorlatban példátlan megoldás – közpénzen a pártok delegáltjai utaznak a külképviseletekre – került be a törvénybe.³³ Az egész vita hangulatát leginkább egy jegyzőkönyv által megőrzött mozzanattal lehet érzékeltetni, amely Eörsi Mátyásnak (SZDSZ) a számítógépes szavazás mellett külföldi példákkal érvelő és a „választási turizmus” abszurditását ostromozó hozzászólása közben hangzott el: „Közbekiáltás a Fidesz soraiból: Nem bízunk bennetek! Csaltok!” (ON 2003.11.03. 211.)

Visszatérve a 2002. évi alkotmánymódosításhoz, ennek során a külhoni magyar állampolgárokra irányulóan is történt kísérlet a jogkiterjesztésre. A Salamon László (Fidesz) és Lezsák Sándor (MDF) által jegyzett módosító javaslat eltörölte volna a választójog lakóhelyhez kötöttségét: „Minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”³⁴

³² Salamon László az 1993. évi alkotmánymódosítás vitájában – akkor az MDF vezérszónokaként – amellet érvelt, hogy a külképviseletek munkatársai bonyolítsák a szavazást. Az akkori ellenzék ezt a megoldást nem kifogásolta.

³³ Amikor néhány héttel az EP-választás előtt a sajtóban napvilágot látott, hogy egy külföldön leadott szavazat mintegy 1 millió forintjába kerülne a magyar adófizetőknek, a pártok sorra kihátráltak a korábbi megállapodás mögül. Az egymásra mutogatás közben gyorsan megtalálták az áthidaló megoldást is: a követségeken nem bontják fel az urnákat, s a futárpostával hazaszállított voksok számszámlálását itthon az OVB végzi el. Ezt három héttel a választás előtt (!), még a be-terjesztés napján, összesen 23 percet szánva az általános vitára és a zárószavazásra, el is fogadták (ON 2004.05.24. 205–209.) – akkor csak az EP-választásokra vonatkozóan. Később kiterjedt ez az eljárást az országgyűlési választásokra is. Megjegyzem, hogy a szavazóurnák esetenként kontinenseken keresztüli „utaztatása” szintén nem megszokott a nemzetközi gyakorlatban, és ugyanazt a bizalmatlanságot tükrözi, mint a vele „kiváltott” megoldás. A módszer egyébként „túlélte” az Alkotmányt, és lényegében ma is része a választási eljárásnak (a felbontatlan urnák most is „utaznak”, s aztán itthon a voksok is – a kijelölt szavazókörökbe).

³⁴ T/1270/34 <http://www.parlament.hu/irom37/1270/1270-034.htm>; letöltve: 2014. április 24.

Elsőként Lezsák Sándor vetette fel e kérdést: „*Vajon e történelmi jelzővel joggal minősíthető alkotmánymódosítás megtárgyalásával elérkezett-e az ideje a régi sebek, a hosszú ideje zaklató sérelmek orvoslásának?*” Külföldi példákra (Ausztria, Franciaország, USA, Románia, Ukrajna) hivatkozva kijelentette, hogy a magyar megoldás – éppen az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor – tarthatatlan. A jogkorlátozást a kommunista diktatúra politikai örökségének tulajdonította: „*Az 1948 után hatalomra került kommunista diktatúra, miután belföldön minden politikai szerveződést betiltott, elejét kívánta venni annak, hogy legitimnek tekinthető politikai akciókat szervezzen az emigráció külföldön, ezért minden külföldön tartózkodó magyar állampolgárt megfosztott a választójog területén az állampolgári jogok gyakorlásától.*” Utalt arra, hogy a rendszerváltás óta sem sikerült kétharmados többséget felsorakoztatni az ügy mögé, majd leszögezte: „*Kifejezetten anakronisztikus ennek a Rákosi- és Kádár-kori megkülönböztetésnek, azaz a külföldön élő magyar állampolgárok állampolgári jogaitól való megfosztásának a további fenntartása. Ez a törvényjavaslat most némileg enyhíti a korábbi diktatórikus megfontolásból fenntartott korlátozásokat, de abban a tekintetben tovább folytatja a korábbi kirekesztést, hogy magyar állampolgárok sokaságától tagadja meg továbbra is a választójogot.*” (ON 2002. 11.13. 152.)

Lezsák szavai kapcsán felmerül, hogy több, kommunista örökséggel nem terhelt demokratikus országban is – ilyen például Dánia, Írország, Luxemburg, Málta, Norvégia³⁵ – azon az állásponton vannak, hogy a választójog nem egyszerűen az állampolgársághoz, hanem az ország területén történő letelepedéshez is köthető. A választójogosultság és a lakóhely összefüggésére vonatkozóan az uniós normák között is találunk utalást: „Ha a lakóhely szerinti tagállam állampolgárainak egy meghatározott ideig az adott állam választási területén kell lakniuk ahhoz, hogy választók és választhatók legyenek, akkor az aktív vagy passzív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárt, amennyiben már ugyanennyi ideig lakott valamely más tagállamban, úgy kell tekinteni, mint aki ezt a feltételt teljesíti.”³⁶

Lezsák „historikus” érvelése azonban más szempontból is kiegészítésre szorul. A magyarországi kommunista rendszer a választójogosultság tekintetében nem szüntetett meg a külhoniakra nézve korábban élő lehetőséget. Tény, hogy a felszólaló által kifejtett politikai megfontolásokból e korszakban tömegesen fosztották meg a külföldre távozottakat az állampolgárságuktól, azonban Magyarország a két világháború közötti korszakban sem biztosított választójogot a területén kívül élő állampolgárai számára. Sőt, az akkori szabályok nem egyszerűen lakóhelyhez, hanem általános szabályként – 1925-től két évi, 1938-tól már hat évi – úgynevezett „helybenlakáshoz” kötötték a szavazati jogot.³⁷ Az

³⁵ Inter-Parliamentary Union, PARLINE Database, <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

³⁶ A Tanács 93/109/EK irányelve 5. cikk. E rendelkezés az európai parlamenti választásokra vonatkozik, de a helyhatósági választásokra nézve ugyanez érvényes a Tanács 93/109/EK irányelve 4. cikke alapján.

³⁷ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7637> és 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8074>; letöltve: 2014. április 26.

időtartam tekintetében voltak kivételek, például az országgyűlési képviselők vagy lelkészek esetében „bármily rövid ideig tartó helybenlakás elegendő” volt. Lakóhely nélkül is rendelkezett választójoggal a külföldön dolgozók szűk köre,³⁸ de szavazni nekik is csak Magyarországon személyesen lehetett ott, ahol a választói névjegyzékben szerepeltek.

Lezsák felvetését Salamon László azonnal a Fidesz támogatásáról biztosította, s a változtatás időszerűsége mellett érvelt. Felidézte, hogy ebben az ügyben korábban már kialakult az egyetértés. *„A kormánypárti képviselőket kérjük ebben rugalmasságra, és talán segítően, hogy ők is csatlakozni tudjanak ehhez a gondolathoz, szeretném emlékeztetni őket, hogy egyszer már eljutottak ők is ide. Az 1994-98 közötti, az új alkotmány megalkotása érdekében vitt kísérleteink során, az egyeztetések során az akkori hat pártból, azt hiszem, öt párt – az SZDSZ nem –, köztük a Magyar Szocialista Párt is akkor elfogadta azt, hogy minden magyar állampolgárnak legyen választójoga.”* (ON 2002.11.13. 154.) Répássy Róbert viszont a konszenzus hiányát állapította meg: *„...ez kétségtelenül olyan kérdés, amiben jelentős nézetkülönbség van a baloldal és a jobboldal között.”* (ON 2002.11.13. 160.) A részletes vitában újra elhangzott egy hivatkozás a korábbi egyetértésre. Nagy Gábor Tamás (Fidesz) szerint *„A Horn-kormány ideje alatt az alkotmány-előkészítő bizottság munkájában elvi egyetértésre jutottak az akkori parlamenti pártok, ami akkor, abban a dokumentumban rögzítésre is került, amelyet a bizottság munkája befejeztével a parlamentnek átnyújtott. Sajnáljuk, hogy ebből azóta sem lett normaszöveg. Sajnáljuk, hogy ez a kérdés azóta sem került olyan politikai konszenzusközeli állapotba, amely végre a magyar alkotmányban is szerepelhetne. Úgy érezzük, hogy most itt az idő, hogy ezt a hiányt pótoljuk, és kérjük a kormányt, illetve a kormánypártokat, hogy támogassák ezt a javaslatot.”* (ON 2002.11.27. 312.)

A pártok korábbi álláspontjára történt utalások kapcsán emlékeztetnem kell arra, hogy az új Alkotmány alapelveiről szóló, 1996-ban kihirdetett országgyűlési határozat e tekintetben többféleképpen értelmezhető, és akkor Salamon László is „továbbgörgetett” problémáról beszélt. Nem kizárt, hogy a népmesei „hoztam is meg nem is” helyzetet idéző akkori szöveg Salamon emlékezetének megfelelően csupán az SZDSZ ellenállására tekintettel fogalmazódott meg, azonban az is igaz, hogy a Fidesz képviselői 1996-ban sem pro, sem kontra nem érintették a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok választójogának kérdését, így a párt akkori álláspontja nem manifestálódott

³⁸ A 1925-től: „Azt, aki az államfőtől vagy a magyar kormánytól eredő kinevezés vagy megbízás alapján e törvény hatályának területén kívül teljesít közszolgálatot, vagy valamely nyilvános számadásra kötelezett magyarországi vállalat tisztviselőjeként e törvény hatályának területén kívül van alkalmazva, annak a községnek (szavazókörnek) névjegyzékébe kell felvenni, melyben kinevezése vagy megbízása (alkalmazása) előtt utoljára lakott, vagy amelyben adót fizet. Kívánatára őt Budapest székesfővárosban az általa megjelölt valamely szavazókörnek névjegyzékébe kell felvenni.” 1938-tól ez a kitétel csak az államfőtől és a kormánytól kapott megbízást tartalmazta, a külföldön dolgozó vállalati tisztviselőkre már nem vonatkozott. A névjegyzékbe vétel szabályai lényegében azonosak maradtak. Forrás az előző lábjegyzetben.

a parlamenti vitában.³⁹ Miként az is tény, hogy Salamon László személyes véleménye az 1993. évi kísérlet óta töretlen az ügyben.

Avarkeszi Dezső (MSZP) azonnal reagált az ellenzéki felvetésekre. Kétperces felszólalásában tartalmi ellenérv nem volt, de azt világossá tette, hogy az MSZP nem látja időszerűnek kinyitni a külhoni magyar választójogáról szóló polémiát: „... a mi feladatunk az, hogy azokban a kérdésekben próbáljunk megegyezni, amelyek valóban fontosak az európai uniós csatlakozás szempontjából. Én úgy láttam, hogy erre egyébként minden oldal részéről megvolt a szándék. Ez ellen hat a mindig újabb és újabb kérdések fölvetése [...] teljesen felesleges veszélyeztetni az EU-csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosítás időben történő elfogadását.” (ON 2002.11.13. 156.) A kormánypártok a későbbiekben nem is szóltak a kérdérről, az ügyben ellenzéki monológok hangzottak el. Így nem derült ki, hogy az MSZP – Salamon László és Nagy Gábor Tamás interpretációjának megfelelően már 1996-ban – valóban elmozdult-e korábbi elutasító álláspontjáról. A jogkiterjesztéshez szükséges kétharmados többség „számтанilag” biztosítható lett volna az SZDSZ húsz parlamenti képviselője nélkül, ellenzéki szavazatokkal is. Azonban ha a szocialisták 2002-re a külhoni magyar állampolgárok választójogának elkötelezett hívévé váltak volna is, természetes, hogy e kérdést nem tekinthették a néhány hónapja megalakult koalíciós kormány szakítóp próbájának.

Salamon László a szocialisták taktikai ihletésű pozíciójával szemben is érvelni próbált. A jogkiterjesztést először az uniós csatlakozással hozta összefüggésbe: „... tudhatták volna vagy tudhatják, hogy mi a külföldön élő magyar állampolgárok választójogának az elvi alapján állunk. Ha önök ide hozzák a választójog eme passzusának az újrafogalmazását, akkor ne várják el tőlünk, hogy mi a magunk elveinek érvényesítéséért nem állunk ki. Semmivel sem tartozik a Lezsák Sándor által felvetett és általunk is fontosnak tartott kérdés kevésbé az uniós csatlakozáshoz, mint a Magyarország területén lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok választási lehetőségének a biztosítása.” (ON 2002.11.13. 158.) Később rámutatott, hogy a kormányoldal javaslatában is vannak a csatlakozással össze nem függő kérdések: „Ha van valami, ami tényleg szükségtelen, akkor ez a menekültek alkotmányjogi státusának rendezése [...] Milyen paradoxon az, képviselőtársaim, hogy menekülteknek választójogot adunk, ugyanakkor a külföldön élő magyar állampolgároknak pedig most, amikor megtehetnénk, nem adnánk meg a választójogot? Ez bizony súlyos politikai ellentmondás, amin el kellene gondolkodnunk.” (ON 2002.11.27. 314.)

A jogkiterjesztés időszerűségének hangsúlyozásán túl Salamon László természetesen felhozott alkotmányjogi argumentumokat is – gazdagítva azt a mobilizáció kibontakozó nemzetközivé válására tett utalással is: „... a választójog állampolgári státuszjog. Az állam-

³⁹ Külön kutatást igényelne, hogy 1993-tól 2002-ig a Fidesz álláspontja a külhoni magyarok választójogával kapcsolatban hogyan alakult át. Az 1998–2002 közötti parlamenti ciklusban erre irányuló javaslat nem szerepelt az Országgyűlés napirendjén. Ezen időszak nemzetstratégiai szempontból talán legfontosabb állomása, az ún. státustörvény (2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról) parlamenti vitájában sem merült fel a kérdés, már csak azért sem, mert ez nem az állampolgárság megadását célozta a Kárpát-medencei magyarság számára.

polgári jogok nem teljesek akkor, ha az állampolgárnak nincs választójoga, nincs szavazati joga. És ez nem függhet attól, alkotmányjogi elméleti értelemben semmiképpen sem függhet attól, hogy az állampolgár hol él. Különösen igaz ez abban a világban, ami egyre inkább uralkodóvá válik, hogy a lakóhely nagyon sok ember számára nem feltétlenül jelent olyan kötöttséget, tartózkodást, életvitelbeli rögzültséget, mint amit jelentett, mondjuk, ötvenhatvan évvel ezelőtt.” (ON 2002.11.27. 314.)

Az 1993-ból ismerős érveléshez most a Fidesz fiatal nemzedékének képviselői is csatlakoztak. Répássy Róbert leszögezte: *„... a magyar alkotmányos gondolkodás szerint vagy a jelenlegi alkotmányos felfogás szerint a magyar állampolgároknak választójoga van. Az más kérdés, hogy a választójogukat tudják-e gyakorolni vagy nem tudják gyakorolni [...] De az állampolgárság és a választójog kézen fogva jár, tehát semmi olyan megbotránkoztató nincs ebben a felvetésben, ami a magyar alkotmányos gondolkodás szerint, a magyar alkotmány szerint nóvum lenne ebben a vitában.” (ON 2002.11.13. 160.)* Később Nagy Gábor Tamás (Fidesz) ugyanezt erősítette: *„Egy olyan politikai jogról van ugyanis szó, amely nem a lakóhelyhez, hanem az állampolgársághoz kötődik. Nem az adózáshoz, hanem az állampolgársághoz, nem a magyarországi ingatlanulajdonhoz, hanem – ahogy már említettem – az állampolgári jogálláshoz. Számos európai ország biztosítja a szavazójogot állampolgárai számára, azok számára is, akik életvitelszerűen hosszabb-rövidebb ideig nem tartózkodnak az adott állam területén.” (ON 2002.11.27. 312.)* A kérdés szimbolikus-érzelmi aspektusára pedig Horváth János (Fidesz), a parlament emigrációt is megjárt korelnöke figyelmeztetett: *„... Montrealban, Manilában, Los Angelesben és szerte a világon, magyar állampolgárnak és magyarnak lenni, bizony – hogy mondjam, hogy ne hangozzék nagyon szimbolikusnak – nehezebb, mint Szegeden vagy Sárbogárdon. Ugyanis, magyarul beszélni abban a környezetben, a magyar identitás... – és sokan úgy csinálják, hogy fönntartják egyesületeiket, a magyar nyelvet művelik olyan helyen, ahol csak 10-en vagy 20-an vannak egy 40 milliós tengerben. Tehát az az áldozat, amit magyar állampolgárok az ország határain kívül, szerte a világban mutatnak, ilyen formában elismerést nyerne.” (ON 2002.11.27. 322.)* Ezen alkotmányjogi és szimbolikus érvek tömör összefoglalása szerepelt Lezsák és Salamon módosító indítványának rövid indokolásában is, mely szerint a jogkiterjesztés *„... erősíti a magyar közösséghez, a magyar nemzethez való tartozás érzését, valós tartalommal tölti meg az állampolgárság fogalmát, ha a Magyar Országgyűlés tagjait valamennyi magyar állampolgár választja meg.”⁴⁰*

Mindezekre a kormánypártok érdemben nem reagáltak, az MSZP és az SZDSZ frakciói álláspontjukat a módosító indítványról történő szavazással fejezték ki, egységesen elutasítva azt.⁴¹ Így a Fidesz és az MDF külhoni magyarokra vonatkozó 2002. évi közös jogkiterjesztő kísérlete sikertelenül zárult.

⁴⁰ <http://www.parlament.hu/irom37/1270/1270-034.htm>; letöltve: 2014. április 24.

⁴¹ A szavazás eredménye: 162 „igen” a Fidesz és az MDF frakció és egy független képviselő (Boross Imre) részéről, és 195 „nem”, tartózkodás nem volt.

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=2002.12.03.12:54:57&p_szavkepv=I&p_szavkpvscop=I&p_ckl=37; letöltve: 2014. április 27.

E fejezet végén még egy momentumot fel kell idéznünk. Felbukkant ugyanis egy olyan érv, mely a parlamenti tárgyalás színterein korábban nem kapcsolódott a témához. Ez kifejezetten politikai jellegű, és kibomlik belőle az ügy pártpolitikai dimenziója is. Lezsák és Salamon idézett javaslatának indokolásában a következő olvasható: *„A külföldön élő állampolgárok életét – amennyiben az anyaország politikai döntéshozói vállalják az ő képviselőket is – nagyban befolyásolja, hogy anyaországukban milyen politikai erő kormányoz. Róluk is szólnak a döntések, hiszen kisebbségi létükben történő megmaradásukat befolyásolja, hogy mennyi és milyen szellemi, anyagi támogatást kapnak Magyarországtól [...] Indokolt tehát, hogy a döntésekben ők is – ugyanúgy, mint az ország területén lakóhellyel rendelkező állampolgárok – népképviselői úton részt vehessenek.”* E nehezen tagadható állítás magában rejtí az is, hogy miként a külhoni szavazók érdekeltek a választási eredmény befolyásolásában, úgy – tekintettel voksaik magyarországitól akár jelentősen különböző megoszlására – a hazai politikai erők magában a jogkiterjesztésben igen eltérően érdekeltek. Bármily logikus is e megfontolás, a két parlamenti vitában az ügyet aktuálisan ellenzők részéről eddig nem vetődött fel, hogy a támogatókat a „szavazatszerzés” motiválja. Annál nagyobb szerepet kapott ez a későbbiek során.

5. A megvalósult jogkiterjesztés – 2010-2011

Alfejezetünket most is néhány fontos előzmény felidézésével kell kezdenünk. Mindenekelőtt azért, mert a választójog immár sikeres kiterjesztését 2010-ben megelőzte az állampolgárság megszerzésére vonatkozó szabályok megváltoztatása. Ennek eredményeképpen – eltérően attól a fontos körülménytől, hogy az első két kísérlet idején a jogkiterjesztés a szórványban élő magyarságra vonatkozott volna – az érintettek potenciális köre jelentősen kibővült a kedvezményes (lakóhely nélkül is kérelmezhető) honosítás révén állampolgárságot újonnan szerzett, döntően a szomszédos országokban élő magyarokkal. Ezáltal a választójog és a kettős állampolgárság⁴² ügye összekapcsolódott, így az utóbbi körüli közelmúltbéli vitákra történő utalás nem kerülhető meg.

A kettős állampolgárság kérdése kapcsán a pártok pozícióit – és ennek nyomán a közgondolkodást is – 2004 óta alapvetően meghatározták a december 5-én tartott nép-

⁴² A közbeszédben a „kettős állampolgárság” terminust a 2004. évi népszavazás óta leginkább a kedvezményes honosítással kapcsolatban használjuk – pontatlanul. Egyfelől a magyar állam „kettős” állampolgárságot nem tud adni, másfelől az állampolgárság honosítással történő megszerzésének korábban is voltak kedvezményes lehetőségei, sőt az állampolgár a büntetlenségre és az ország köz- és nemzetbiztonsági érdekeinek védelmére irányuló feltételeken túl az összes többi alól (mint pl. a magyar nyelvtudás) is felmentést adhat, ha a honosításhoz Magyarországnak fontos érdeke fűződik (ezzel a közvélemény leginkább külföldi élsportolók magyar állampolgárrá válásakor találkozott). E kedvezmények 2004-ben népszavazással elbukott, majd 2010-ben megvalósult kiszélesítésére vonatkozóan a pontos fogalmi körülírás meglehetősen körülményes, valójában a kedvezményes honosítási kérelmet benyújtó, törvényben meghatározott személyi kör magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyarokkal történő kibővítéséről van szó. E terminus használata azonban még egy szakmai közleményben is nehézkes.

szavazás körülményei. E rendkívül összetett problémakör alapos tárgyalására itt nincs mód. Az ügy nyomán kialakult politikai indulatok mára sok olyan mozzanatot elfednek, amelyek fontos részei e referendum és általában a kettős állampolgárság ügye történetének.⁴³ A Magyarok Világszövetsége – a státustörvény alternatívájaként, kevesellve az abban szereplő kedvezményeket – még az első Orbán-kormány idején fogalmazta meg az állampolgárság könnyített megszerzésére vonatkozó elképzelését, amelyet a Fidesz akkor határozottan elutasított. Ezt követte az MVSZ hányatott sorsú népszavazási kezdeményezése, mely sokáig periférikus jelentőségűnek tűnt, és nem találkozott egyetlen párt támogatásával sem. 2004 tavaszától viszont a Fidesz fokozatosan ellépett korábbi elutasító álláspontjáról, és aktivistái révén már a szükséges aláírások összegyűjtésében is segített. A nyáron kibontakozó kormányválság, az azt követő miniszterelnök-váltás pedig új dimenzióba helyezte a kérdést: ősszel már a frissen megalakult Gyurcsány-kormány és a Fidesz legitimációs háborújának terepén, annak döntő csatájaként teljesedett ki a kíméletlen küzdelem.⁴⁴ E paradigmában viszont a konkrét ügyről folytatott racionális vitának nem sok esélye maradt, holott maga a kérdés ezt nem zárta volna ki.⁴⁵

A 2004. évi népszavazás tehertételét azóta is cipeli a hazai politikai élet, és nem mellesleg mély nyomokat hagyott a szomszédos országok magyarságának emlékezetében is. Nem csoda tehát, hogy az ügy megoldása a Fidesz 2010. évi választási kampányában konkrét ígéretként szerepelt, annak pedig szimbolikus üzenete volt, hogy a 2010-ben az új parlament alakuló ülésének napján, május 14-én benyújtották az állampolgársági törvényt módosító javaslatot.⁴⁶ Ennek vitája során azonban a választójog kérdése érinthetőlegesen merült fel. Az idevágó részletek bemutatása előtt azonban fel kell idéznünk a 2006. évi kampány egy mozzanatát.

⁴³ Jól nyomon követhető mindez a <http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/kronologia.html> honlap gazdag anyagából. Letöltve: 2014. április 30.

⁴⁴ Jól jellemzi a helyzetet Fricz Tamásnak a népszavazás előtt egy héttel megjelent publicisztikája. *„A kettős állampolgárságról szóló, december 5-i népszavazás igazi téje a Gyurcsány-kormány léte vagy nemléte, maradása vagy bukása [...] Ellenzékiek és polgári körösök, egyszerűen nincs jogunk tovább hátrálni, mert már a falhoz érkeztünk. Gyötrelmes és szűfacsaró a belátás, de mégis szembe kell néznünk vele: ebben az országban kétfajta világlátás és életszemlélet él egymás mellett, s nem tud egymással mit kezdeni. Nincs tehát béke, a dolgokat most már végig kell vinni.”* <http://www.mno.hu/portal/253383?searchtext=népszavazás>; letöltve: 2014. április 30.

⁴⁵ Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti 'Magyar igazolvánnyal' vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja? – állt a szavazólapon. Az eseményekkel egy időben szerzett és azóta is folyamatosan megerősítést nyert tapasztalatom szerint e kérdést szinte senki nem tudja pontosan felidézni. A nehézkes megfogalmazású szöveg alapján az eredményes népszavazással nem dőlt volna el semmi. Arra adott volna felhatalmazást az Országgyűlésnek, hogy egy majdani (kétharmados!) törvényben konkretizálja a kedvezményes honosítás további kiterjesztésének feltételeit.

⁴⁶ A T/29 javaslat Orbán Viktor, Semjén Zsolt, Kövér László, Németh Zsolt és Kósa Lajos képviselők önálló indítványaként került benyújtásra. <http://www.parlament.hu/irom39/00029/00029.pdf>; letöltve: 2014. április 30.

Mikola István 2006. március 19-én, a Fidesz miniszterelnök-helyettes jelöltjeként a párt kongresszusán így szólt: *„Ha négy évre nyerni tudunk, és utána – most Martonyi János professzor úrra nézek –, utána mondjuk az ötmillió magyarnak állampolgárságot tudnánk adni, és ők szavazhatnának, húsz évre minden eldölné ebben az országban.”*⁴⁷ A helyszínen kitörő ováció szerint e gondolat nem volt idegen a kongresszusi küldöttektől. Mikola másnap ugyan már azt nyilatkozta, hogy ez a magánvéleménye, és nincs benne pártja programjában, de az eset így is nehéz helyzetbe hozta a Fidesz-t. Egyfelől ott állt a 2002. évi kísérlet során deklarált elvi álláspontjuk és határozott szándékuk a jogkiterjesztésre, másfelől az a felzúdulás, ami Mikola kijelentését követte nem csak az MSZP és az SZDSZ, hanem az MDF részéről is.⁴⁸ Ebben a helyzetben a Fidesz a kampányból következő taktikai szempontokat részesítve előnyben, lényegében elhatárolódott az elhangzottaktól. A párt közleménye szerint *„A Mikola István mondatai kapcsán kialakult vita kampánycélokot szolgáló műbalhé”*, de azt is szükségesnek látták kijelenteni, hogy *„A határon túliak nem kérnek választójogot, ezért a Fidesz sem kívánja ezt biztosítani számukra.”*⁴⁹ Rogán Antal kampányfőnök szintén ezt erősítette meg,⁵⁰ Martonyi János pedig a Fidesz külpolitikai programját bemutató konferencián a következőt mondta: *„Soha nem kapcsoltuk össze a magyar állampolgárság kérdését a választójog ügyével, a két dolog nem kezelhető együtt.”*⁵¹ Mindez azonban már nem változtatott azon, hogy sokakban kialakult a vélemény: Mikola István leleplező „elszólása” volt őszinte, a Fideszről pedig kiderült: a külhoni magyarság választójogát pusztán szavazatszerzési céllal támogatja, és jogkiterjesztési szándékát taktikai megfontolásokból hol hangoztatja, hol eltagadja. Hasonlóan a 2004. évi népszavazás nyomán kialakult hangulathoz, a 2006. évi kampány ezen epizódja sem járult hozzá ahhoz, hogy a jogkiterjesztésről higgadt, konszenzusorientált és a politikai közgondolkodásban egyre élesebben elkülönülő „táborok” számára is kölcsönösen megnyugtató diskurzus alakuljon ki.

A 2010. évi választási kampányt nem terhelték a kérdés körüli viták. A kedvezményes honosítás lehetőségeinek kibővítését célzó 2010. évi XLIV. törvény parlamenti tárgyalása során azonban már a bizottsági szakaszban felmerült a kérdés. Bár a benyújtott törvényjavaslat nem érintette a választójogot, az Alkotmányügyi bizottság május 18-19-i ülésein⁵² Gyüre Csaba (Jobbik) többször határozottan kiállt a külhoni magyar állampolgárok szavazati jogának megadása mellett. Mivel a bizottság ekkor tárgyalt egy

⁴⁷ A széles közvélemény leginkább az MSZP televíziós kampányfilmjében szembesülhetett Mikola felszólalásának e részletével. <https://www.youtube.com/watch?v=JQibjOx0xlc>; letöltve: 2014. április 30.

⁴⁸ Az ügyre rákeresve a világhálón száznál több találatot kapunk, a részletes hivatkozásoktól itt eltekintek. A legelső reagálások az MTI alapján összefoglalva itt láthatóak: <http://m.hvg.hu/app//valasztas2006/20060320szavazogep>; letöltve: 2014. április. 30.

⁴⁹ <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-31627>; letöltve: 2014. április 30.

⁵⁰ <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-31221>

⁵¹ <http://m.hvg.hu/app//valasztas2006.hirek/20060327martonyi>; letöltve: 2014. április 30.

⁵² Az ülések jegyzőkönyvei: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/AIB/1005181.pdf> és <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/AIB/1005191.pdf>; letöltve: 2014. május 1.

alkotmánymódosító javaslatot is, amely többek között a parlamenti létszám csökkentését célozta,⁵³ a Jobbik ehhez kapcsolódóan időszerűnek látta a választójog magyarországi lakóhelyhez kötésének eltörlését is, és a külhoni magyarság képviselőinek biztosítására a kormány javaslatában szereplő 200 (és a hazai kisebbségek számára további 13) parlamenti mandátum huszonhatal történő növelését is. Módosító indítványukat azonban a bizottságban a kormánypárti képviselők sem értettek egyet. Répássy Róbert (Fidesz) a jogkiterjesztés ügyét nem elvi alapon, hanem elsősorban azért utasította el, mert időelőttinek látta a felvetést. *„Azért nem támogatjuk, mert az alkotmány egy másik szakasza világosan kimondja, hogy kinek van választójoga. [...] Szeretném hangsúlyozni, hogy a kettős állampolgárságról szóló törvényjavaslatunkkal párhuzamosan nem kívánjuk megváltoztatni az alkotmánynak ezt a szabályát, tehát önmagában nem jár együtt választójoggal a magyar állampolgárság megadása a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező személyeknek.”* Majd a másnapi ülésen a Jobbik újbóli felvetésére így reagált: *„Természetesen, ha benyújtják majd, nem azt a módosítást, amelyet benyújtottak a kisebb létszámhoz, hanem nyilván az alkotmány választójogi rendelkezéseire nyújtanak be ilyen módosítást, akkor érdemes ezen elgondolkodni. [...] Ezt szerintem jóval nagyobb összefüggésben át kell tekinteni, hiszen ma még megíósolhatatlan, hogy hány új állampolgára lesz ezáltal a kedvezményes honosítással a Magyar Köztársaságnak.”* Az ülésen résztvevő többi frakció képviselői nem nyilvánítottak véleményt a választójog kiterjesztéséről a Jobbik és a Fidesz között zajló diskurzus során. A bizottsági ülések anyaga alapján világos, hogy a kormánypárt(ok) a kedvezményes honosításról szóló törvényjavaslat sikerét nem kívánták azzal veszélyeztetni, hogy az erről szóló parlamenti eljárásba „beemelik” a választójog ügyét is. E taktikai megfontolás érvényesítése értelmezhető akár politikai gesztusként is, amellyel a kiterjesztés (véltető) ellenzői számára sem nehezítették meg az állampolgárságra vonatkozó törvényjavaslat támogatását.

Fontos itt megjegyezni, hogy az ügyről megjelenő információk nem szolgálták a közvélemény tisztánlátását a Fidesz álláspontját illetően. Egyetlen tudósításon belül is elmentmondások voltak olvashatóak a választójog kiterjesztéséről: *„A Fidesz szerint nem kizárt, hogy a kettős állampolgárság mellé jár majd szavazati jog is, de még nem döntöttek erről. [...] Bár elvileg lehetséges lenne, a Fidesz elképzeléseiben nem szerepel, hogy a kettős állampolgárság mellett szavazati jogot is adjon a határon túli magyaroknak [...] Répássy az [origo]-nak azt mondta, a Jobbik ötlete felborítaná a választási rendszert. Ráadásul ha a már országokban élő magyarok szavazati jogot kapnának, akkor leértékelődne a lakóhelyükön nekik járó választójoguk. Répássy szerint ez gyengítené ottani parlamenti*

⁵³ <http://www.parlament.hu/irom39/00009/00009.pdf>; letöltve: 2014. május 1.

képviselőtöket, márpedig a budapesti országgyűlés nem fogja tudni megoldani az ő minden problémájukat.”⁵⁴

A plenáris vita⁵⁵ viszonylag rövid volt, de azért nem zajlott éles politikai összecsapások nélkül. Emlékeztetve a 2004. évi népszavazásra, több felszólaló ostromozta az MSZP és személyesen Gyurcsány Ferenc abban játszott szerepét. Semjén Zsolt (KDNP) a javaslat előterjesztőjeként így szólt: „...az a szégyen, amikor egy kormány a saját nemzete ellen kampányolva a magyarság egyharmadát közjogi értelemben kirekesztette a magyar nemzetből. Ezt a határon túli magyarság egyfajta lelki Trianonként élte meg. Ennek a sebnek a begyógyítása, amennyire lehet, legegységesebb erkölcsi kötelességünk.”⁵⁶ (ON 2010.05.20. 108.) Németh Zsolt (Fidesz) azonban a „feloldozás” lehetőségét is felkínálta a szocialistáknak: „Fogadjuk meg, képviselőtársaim, hogy Magyarországon magyarellenes uszítást soha többé nem tűrünk! (Közbeszólás a Fidesz padsoraiból: Így van! – Taps a Fidesz, a KDNP, az LMP és a Jobbik padsoraiban.) Én bízom abban, hölgyeim és uraim, hogy a Magyar Szocialista Párt – meggyőződésük szerint sem a párt tagjai, sem a párt támogatói – nem osztották ezt a politikát, amit meghirdetett az akkori pártelnök (taps a Fidesz, a KDNP, az LMP és a Jobbik padsoraiban), és bízom abban, hogy a Magyar Szocialista Párt megragadja azt a lehetőséget, hogy ennek a törvénynek a támogatásával a Szocialista Párt visszatérhessen a konszenzusos magyar nemzetpolitikához. (Lázár János: Gyurcsány hol van? – Dr. Vadai Ágnes: Írjad fel! Úgyis azt szoktátok csinálni!)” (ON 2010. 05.20. 116.)

⁵⁴ <http://www.origo.hu/itthon/20100520-kettos-allampolgarsag.html>; letöltve: 2014. május 2. A sajtóból több hasonló tudósítás volna idézhető. Elképzelhető, hogy az ülés utáni politikusi nyilatkozatok sem pontosan tükrözték, ami ott elhangzott. Mindenesetre így inkább az rajzolódt ki, hogy a Fidesz nem kíván választójogot adni a kedvezményes honosítással állampolgárságot szerző magyarok várható tömegeinek. A későbbiek során ezt az interpretációt tényként kezelve – természetesen elsősorban baloldali orgánumok és politikusok – már a Fidesz „pálfordulásáról” beszéltek, felidézve a 2006-os Mikola-ügyben tett elhatárolódó nyilatkozatokat is. Például: <http://nepszava.hu/cikk/358918/2> vagy http://nol.hu/belfold/20130307-honositas_valasztojoggal-1371661; letöltve: 2014. május 2. Mindez nem elhanyagolható kérdés a jogkiterjesztés legitimitásának szempontjából, de e tanulmányban erre az aspektusra nincs mód kitérni. Csak jelzem, hogy a társadalmi elfogadottság tekintetében az idevágó adatok nem megnyugtatóak. A Medián 2011 nyarán végzett felmérése szerint míg a kettős állampolgárság megadását a teljes hazai népesség 61 százaléka támogatta, a választójoggal való kiterjesztésével csak 23 százalék értett egyet. Az utóbbiak aránya a legmagasabb a Jobbik szavazótáborában volt, de ott is csak 35 százalékot tett ki, a többi párt híveinek mért vonatkozó adata: Fidesz – 30 százalék, LMP – 16 százalék és MSZP 4 százalék; a pártot nem választók körében 13 százalék. <http://www.median.hu/object.b47fc027-87a8-4a0d-8ed1-03f4134f6691.ivy>; letöltve: 2014. május 2.

⁵⁵ Az Országgyűlés 2010. május 20-án folytatta le a javaslat általános vitáját, másnap sor került a részletes vitára, a zárószavazás május 26-án volt. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=29; letöltve: 2014. május 1.

⁵⁶ E kérdésben – eltérően súlyos jelzőkkel ugyan –, de elítélő álláspontot fejtett ki az MSZP-n kívül minden frakció vezérszónoka is. A további részletek felidézésétől eltekinthetünk.

A vitában a választójog kérdését Gyüre Csaba (Jobbik) – utalva annak több összefüggésére⁵⁷ – újra felvetette: „... a Jobbik üdvözlő a magyar állampolgárságról szóló törvénymódosítást, azonban ezt csak kezdeti és első lépésnek tekinti. [...] Az országgyűlési választásokról szóló törvény módosításával kapcsolatban létrejövő paritásos bizottságban és az azt követő törvénymódosításban a Jobbik küzdeni fog, [...] hogy választójogot is kaphassanak a határainkon túl élő magyar testvéreink.” A Fidesz fentebb idézett, bizottsági ülésen képviselt álláspontját azonban már így interpretálta: „Répássy Róbert képviselőtársam [...] kifejtette, hogy a jelenlegi kormánypárt nem ért egyet a szavazati jog megadásával a jövőben sem.” (ON 2010.05.20. 122.) E megjegyzéssel a Jobbik a plenáris vitában akarhatta „színváltásra” kényszeríteni kétharmados többséget, de ők fegyelmезetten tartották magukat a „halasztó” taktikához, arra sem reagálva, hogy Répássy álláspontját Gyüre enyhén szólva pontatlanul idézte fel. Nem meglepő módon az MSZP részéről sem hangzott el semmilyen megnyilvánulás a választójogra vonatkozóan – a szocialisták nyilván nem akartak a számukra nem túlhízoló hangulatú vitában újabb frontot nyitni, különösen nem azzal, hogy a Jobbik felvetését kezdjék opponálni.

Az LMP nevében szóló Mile Lajos leszögezte: pártja meg fogja szavazni a törvényjavaslatot. Ugyanakkor felvetette, hogy az állampolgárság kiterjesztésével egyelőre számos ahhoz kapcsolódó jogosultság (például az egészségügyi-szociális ellátás) tisztázatlan marad. 2004-re utalva kijelentette: „Nagyon szerencsétlen lenne, ha ismét szociális demagógia venné körül a javaslat értelmezését.” Ilyen kapcsolódó jogosultságként utalt a választójogra is, és figyelemmel ennek jövőbeli alakulására röviden, de elvi élel kijelentette: „Az LMP ebben az esetben már most leszögezi, hogy a választás jogát értelemszerűen köti a politikai közösségben való cselekvő részvételhez.” (ON 2010.05.20. 124.) Úgy tűnhetett, hogy az LMP – az ügyről folytatott régi vita másik új szereplőjeként – ezzel nem zárta ki jogkiterjesztést későbbi támogatását. Az idézett mondat nem említ magyarországi lakóhelyet, a „cselekvő részvétel” pedig megnyilvánulhat a külhoni választókra vonatkozó regisztrációs kötelezettség teljesítésével is – miként ez az 1993. évi vitában már felmerült.

A zárószavazás eredménye végül azt jelezte, hogy a kedvezményes honosítás kibővítésének ügye mellett a képviselők elsőprő többsége pártállástól függetlenül felsorakozott: a 344 „igen” szavazaton túl mindössze három „nem” és öt tartózkodás volt.⁵⁸ Ezzel az Országgyűlés utat nyitott annak, hogy a határon túl élő magyarság egyéni kérelem alapján, de tömegesen juthasson állampolgársághoz.

2010 őszén már a választójog kiterjesztésének ügyében történt fontos lépés. Az időközben Salamon László (KDNP) elnökletével létrejött Alkotmány-előkészítő eseti bi-

⁵⁷ A Jobbik választási programjára hivatkozva a képviselő a külhoniak képviseletét a kétkamarás parlament Felsőházában látná ideálisan megvalósulni. Mivel a második kamara felállítására ellenzéki helyzetből nem látnak reményt, kompromisszumként fenntartják a bizottsági tárgyalás során leszavazott külön 26 mandátumra vonatkozó javaslatukat.

⁵⁸ Az MSZP frakciója „lelkismereti” szavazást engedett tagjai számára. Közülük 32 elfogadta a törvényt, 21 nem vett részt a szavazáson, „nem”-mel Gyurcsány Ferenc, Molnár Csaba és Szanyi Tibor voksolt. A tartózkodók között további három szocialista és két LMP képviselő volt. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=2010.05.26.09:19:04&p_szavkepv=I&p_szavkpvcop=I&p_ckl=39; letöltve. 2014. május 2.

zottság II. munkacsoportja kapta a feladatot, hogy az alapvető jogok és kötelességek témakörében dolgozzon ki előzetes anyagot a bizottság számára. Az október 20-i keltezésű összegző dokumentumban⁵⁹ – az Alaptörvénnyel létrejött megoldás előképeként – a következő olvasható: „8) *Választójog: Az általános, egyenlő és titkos választójog a magyar állampolgárokat külön 2/3-os törvényben foglalt korlátozásokkal illesse meg. (A szabályozás módosításának alábbi indokolásból kitűnő céljával az MSZP nem ért egyet.) A munkacsoport indokoltnak tartja, hogy megteremtjük a lehetőséget annak, hogy valamennyi magyar állampolgárt az országgyűlési képviselők választásán választójog illessen meg, ezért elhagyni javasoljuk a 70. § (1) bekezdésben foglalt szabályozásnak a választásra való jogosultságot magyarországi lakóhelyhez kötő megszorítását. Figyelemmel [...] a várható politikai vitákra, a kormánypártok képviselői szükségesnek látják rögzíteni, hogy a nemzetközi gyakorlattal a módosító javaslat a legcsekélyebb mértékben sem ellentétes. [...] Elfogadható kompromisszumnak tartanánk azt, ha a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok meghatározott számú képviselőt külön szabályok szerint választhatnának. Ez azonban alkotmányi szintű szabályozást nem igényel, a választójogi törvényben kell dönteni róla.*”⁶⁰

Az új alkotmány előkészítése folyamatának munkacsoporti szintjén az összes parlamenti párt részt vett. Az LMP és az MSZP alapjogok kérdésében kialakított álláspontjáról az idézett összegzéshez csatolt két mellékletből kaphatunk képet.⁶¹ Az LMP előkészítő anyaga a választójogra vonatkozóan azon túl, hogy a gondnokoltak általános kizárásának fenntartását nemzetközi egyezmények alapján aggályosnak látta, egyéb utalást nem tartalmazott. Ez azt jelezte, hogy egyéb tekintetben a 70. §-on nem kívántak változtatni, vagyis megtartották volna a lakóhelyhez kötöttséget. Ezt támasztja alá az összegzés nyilvánosságra kerülését követő sajtónyilatkozatuk, mely szerint „Az LMP sem elméletben, sem gyakorlatban nem fogja támogatni, hogy a határon túli magyarok szavazati jogot kapjanak.”⁶² Ez azt jelenti, hogy a májusi vitában fentebb idézett, legalábbis semlegesnek látszó pozíciójuk jelentősen módosult – vagy Mile Lajos akkori rövid utalása nem fejezte ki pontosan a párt álláspontját a választójog kiterjesztését illetően. Az MSZP viszont a munkacsoporti dokumentumban határozottan rögzítette: „*Kifejezetten fontosnak tartjuk, hogy az állam és az állam polgára közötti effektív kapcsolat megjelenítésére az új alkotmány a választójog gyakorlását magyarországi lakóhelyhez kösse.*”

⁵⁹ <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/ii.pdf>; letöltve: 2014. május 2.

⁶⁰ Mindezen túl a javaslat hivatkozik arra is, hogy a hazánkban élő kisebbségek „államalkotó tényezők”, és kedvezményes mandátumszerzésre (lesznek) jogosultak. Ez új és érdekes argumentum. A hazai kisebbségeknek majdan biztosítandó parlamenti képviselőre hivatkozva a szomszédos államoknál azt szorgalmazhatnánk, hogy e lehetőséget a kölcsönösség jegyében ők is adják meg a náluk élő kisebbségeknek, ezen belül természetesen a magyarságnak (ez különböző formákban az államok egy részében meg is valósul). Viszont hazai kisebbségeink és a külföldön (szintén kisebbségben) élő magyarság magyarországi parlamenti képviselőinek ügyét így összekapcsolni megítélésem szerint nem kellően átgondolt érvelés. A Magyarországon lakó románok, szerbek, szlovákok stb. parlamenti reprezentációja és a külhoni magyarok választójoga nem ugyanazon elvi kérdés két oldala.

⁶¹ A pártok álláspontja nyilván megjelent a vitán is, de a munkacsoportok szintjén csak a dokumentumok érhetők el a Parlamenti Információs Rendszerben, az ülések jegyzőkönyvei nem.

⁶² http://hvg.hu/itthon/20101020_lmp_szavazati_jog; letöltve: 2014. május 2.

Megítélésem szerint a jogkiterjesztés megvalósulásának folyamatában 2010 őszén történt áttörés. A kormánypártok a választási győzelem után az idézett dokumentumban rögzítették először konkrétan, hogy el kívánják törölni a választójog lakóhelyhez kötöttségét, és úgy látták, immár semmilyen taktikai megfontolás nem akadályozza a processzus végigvitelét. Ehhez kapcsolódott az elhatározás széles nyilvánosság számára is egyértelművé tétele. Gulyás Gergely, a II. munkacsoport vezetője (aki egyben az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság alelnöke volt) már október 19-én egy televíziós nyilatkozatban – ugyan személyes véleményként – arról beszélt, hogy vélhetően megszűnik a választójog lakóhelyhez kötöttsége. Szélesebb összefüggésben pedig a kormánypártok elérkezettnek látták az időt az egész alkotmányozási folyamat felgyorsítására. Az interjúban Gulyás kijelentette: *„Nincsenek olyan viták, amelyek lezáratlanok, az elmúlt húsz évben valamennyi fontos alkotmányos vita lefolyt vagy legalábbis folyamatban van, minden érvet az asztalra tettünk, dönteni kell ezekben a kérdésekben.”*⁶³

Az Alkotmány-előkészítő bizottság 2010. november 3-én tárgyalta a II. munkacsoport által készített összefoglalót. Ekkor Gulyás Gergely – megalapozva ezzel a kormánypártok és a Jobbik közötti későbbi polémiát – így tálalta az ügyet: *„A választójog kérdése is a viták középpontjába került, noha az alkotmány szabályozása erre nem ad okot. A jelenlegi szabályozás azt tünteti fel, hogy a Magyarországon lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárnak van választójoga. Mi azt javasoljuk, hogy a magyar állampolgárnak legyen választójoga, külön kétharmados törvényben foglalt korlátozásokkal. Ez mindazokat a vitákat, amelyek a választójog határon túli magyaroknak való biztosítására vonatkozik, a választójogi törvényhez teszi át. [...] Az alkotmányozás folyamatát ettől a vitától lehet, hogy szerencsés lenne megkímélni. Azt a személyes szándékot én rögzítettem, és ezt a munkacsoport is elfogadta, hogy valamilyen formában a határon túli magyarok részvétele indokolt lehet, de ez alkotmányos szabályozást nem igényel.”* Rögtön csatlakozott ehhez Balsai István (Fidesz) is, Salamon László bizottsági elnök (KDNP) pedig egyenesen ezt mondta: *„Na, a választójog remek példa ahhoz, hogy mit nem szabad az alkotmányban részleteiben szabályozni. Szerintem az alkotmánynak azt kell kimondania, hogy a választójog állampolgári státuszjog. [...] feltételeit külön törvény szabályozza, és ott kell meghatározni, hogy kell-e magyarországi lakóhely vagy nem kell, nagykorú, mik a kizáró feltételek. [...] a határainkon kívül élő magyar állampolgárok választójoga, amit én melegen támogatok [...] számos olyan gyakorlati kérdést vet fel, amire választ kell találni. [...] Én nagyon szeretném, hogy ezt meg is tudjuk csinálni, és majd együtt kell a választási eljárási törvénnyel ezt a jogot is megadni.”*⁶⁴ Ezt hallva a Jobbik jelen lévő képviselői felidézheték volna, hogy májusban, az állampolgársági törvény bizottsági vitájában a Fidesz azért háritotta el akkori kísérle-

⁶³ <https://www.youtube.com/watch?v=tK13Nd8ymA0>; letöltve: 2014. május 2. Megjegyzem, nagyon valószínűtlen, hogy a Fidesz egy igen fiatal, mindössze pár hónapja megválasztott, bár fontos pozíciót betöltő politikus ilyen horderejű kérdésekben „magánvéleményével” lép az országos nyilvánosság elé.

⁶⁴ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_ckl=39&p_biz=1005&p_fomenu=20&p_almenu=20&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU; letöltve: 2014. május 2.

tüket a választójog kiterjesztésére, mert azt alapvető alkotmányos kérdésnek ítélte – de nem tették. Az ügy e fázisában vélhetően a Jobbik is elégségesnek látta, ha a lakóhely mint feltétel kiiktatásával az új alkotmány utat nyit a külhoni magyar állampolgárok választójogának megvalósulása előtt.

A többi ellenzéki párt delegáltjai viszont ekkor már nem vettek részt az Alkotmány-előkészítő bizottság munkájában. Az MSZP és az LMP teljes „kivonulásával” az alkotmányozás parlamenti folyamatából történetünk azon szakasza, amelyben a jogkiterjesztés szükségessége körül érvek és ellenérvek csaptak össze a T. Házban, tulajdonképpen lezárultnak tekinthető. Ettől kezdve ugyanis a parlamenti döntéshozatal azon színterein, amelyek legalább elvileg befolyásolhatták az ügy kimenetelét,⁶⁵ csak azok a szereplők – a kormánypártok és a Jobbik – maradtak, akik támogatták a külhoni magyar állampolgárok választójoghoz juttatását.

Itt kell megemlíteni, hogy a kormánypártok által benyújtott alaptörvény-javaslat mellett a plénum elé került egy alternatív változat is, melyet Szili Katalin független képviselőként jegyzett.⁶⁶ Ez a választójogra vonatkozóan általánosan így fogalmazott: „17. § (1) Minden nagykorú magyar állampolgárt – a külön törvényben szabályok szerint – megillet az a jog, hogy a képviselőházi képviselők választásán választó és választható legyen.”⁶⁷ Ez lényegében megegyezett a Fidesz–KDNP koncepciójával. Fontos különbség viszont, hogy Szili az országos népszavazásban (és az Alaptörvény által megszüntetett népi kezdeményezésben) való részvételre nézve megtartotta volna a magyarországi lakóhelyhez kötöttséget.

Az Alaptörvény parlamenti vitája a választójogot szabályozó cikk kapcsán számos izgalmas kérdést⁶⁸ vetett fel, azonban ezek felidézése a külhoni magyar állampolgárokra vonatkozóan már csak egy-két kontúrral gazdagítja az eddig felrajzolt képet. A Fidesz és a Jobbik fentebb jelzett polémiájának lényege az volt, hogy eltérően ítélték meg a választójog kiterjesztésének alkotmányi szintű garanciáit. A beterjesztett (eredeti) javaslat ide-

⁶⁵ Az Országgyűlésben napirend előtti/utáni felszólalások, interpellációk, kérdések keretében természetesen ez után is többször szó esett a külhoniak választójogáról. E fontos parlamenti műfajok azonban közvetlen befolyást nem gyakorolnak a döntésekre.

⁶⁶ Az egykori szocialista házelnök javaslatának (T/2628) általános vitára bocsátását az Alkotmányügyi bizottság március 21-én egyhangú szavazással támogatta: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvkv39/AIB/1103211.pdf>; letöltve: 2014. május 3. Az anyag alapvető kérdésekben tért el a Fidesz–KDNP elképzeléseitől (pl. kétkamarás parlamentet és közvetlen államfő-választást indítványozott). A bizottsági döntés a kormánypártok részéről Szili Katalinnak szóló gesztus volt (Szili részt vett az alkotmány előkészítésében szimbolikus/legitimációs szerepet játszó Nemzeti Konzultációs Testület munkájában). A javaslat sorsát végül el döntötte el, hogy a plénum a részletes vitára bocsátást már nem szavazta meg. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=2011.03.28.14:57:23&p_szavkepvsvav=1&p_ckl=39; letöltve: 2014. május 3.

⁶⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf>; letöltve: 2014. május 3.

⁶⁸ Például a beterjesztett javaslat eredeti formájában még tartalmazta a kiskorúak választójogának lehetőségét is, amellyel kapcsolatban a kormánypárti képviselők között is élénk diskurzus bontakozott ki. Továbbá az általános vitában vetette fel a Jobbik a műveltségi census bevezetését, a 8 általános iskolai osztály elvégzéséhez kötve a választójogot.

vágó része így szól: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Sarkalatos törvény a választójog gyakorlását vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”⁶⁹ A Jobbik azt kifogásolta, hogy ez ugyan általában deklarálja minden magyar állampolgár választójogát, viszont e jog gyakorlása feltételeinek részletes tisztázását elutalja más, alacsonyabb rendű jogszabály(ok)ba, és a szóba jöhető feltételek között a lakóhelyet is megemlíti. Mindezzel időben is továbbgörgeti a kérdés fontos anyagi és eljárásjogi vonatkozásainak lezárását. Ezt a javaslat előterjesztőjeként Kővér László is elismerte: *„A választójog alapelveinek megállapításánál nyitva hagyja, azaz gyakorlatilag a választójog reformját célzó sarkalatos törvényre utalja úgy a kisebbségek, mint a határon kívül élő nemzetrészeink magyar állampolgárságú tagjai parlamenti képviseletének lehetőségét.”* (ON 2011.03.22. 13.)

Balczó Zoltán (Jobbik) már a vezérszónoki felszólalásában a nyitva hagyott problémák miatti nemtetszését⁷⁰ nyilvánította ki: *„Nem mond á-t vagy b-t jó néhány kérdésben ez a javaslat. A gyermekek után járó szavazati jog: vagy lehet, vagy nem lehet, majd várjuk a megkésett közvélemény-kutatás eredményét. A határon túli magyarok választójoga: nem derül ki, hogy kell-e állandó lakhely.”* (ON 2011.03.22. 23.) Később részletesebben is visszatért a kérdésre: *„...nem lehetett volna nyitva hagyni olyan lényeges kérdést sem, mint hogy lesz-e a határon túli magyar állampolgárnak szavazati joga. Semjén miniszterelnök-helyettes úr mindig elmondja, hogy nincs kétfajta állampolgárság. Ebben az alkotmányban nincs rögzítve. Azt mondja, hogy a szavazati jogot adott esetben a törvény állandó magyarországi lakhelyhez fogja kötni. Akkor megkérdézem: a nyíregyházi magyar állampolgár szavazhat, a székelyudvarhelyi, akinek nincs itt lakása – adott esetben nyitva hagyja – nem szavazhat. Akkor van kétféle állampolgárság? Igen, van. Nem azt vártuk, hogy a részletes szabályokat itt tisztázzák, csupán azt, hogy legalább kinyilvánítsák, akár passzív, akár aktív, de meg fogják adni.”* (ON 2011.03.24. 12.) Gulyás Gergely (Fidesz) rögtön pontosít: nem „fogja kötni”, hanem „kötheti”, aztán érdemben is reagál: *„Nincs egyébként ilyen szándék, az általános szabály az, hogy minden nagykorú magyar állampolgárnak van választójoga. Ezt mint lehetőség tartalmazza a tervezet, de miután még idén kétharmados törvény fog a választójogról rendelkezni, abban ezt szerintem megnyugtatóan fogjuk tudni tisztázni.”* (ON 2011.03.24. 14.) Mágori Józsefné (Fidesz) felszólalása azt jelzi, hogy a kormánypárti táborban is volt némi bizonytalanság az ügyben: *„Ezúttal is kifejezem azon reményemet és kívánságomat, hogy ez nem járhat a határon túli magyar állampolgárok választójogának meg nem adásával. A választójog a magyar állampolgársághoz szervesen kapcsolódó jogosultság kell hogy legyen.”* (ON 2011.03.24. 118.) Az általános vita végén az előterjesztők nevében Gulyás Gergely igyekezett eloszlanni minden kétséget: *„Ügy*

⁶⁹ T/2627 <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>; letöltve: 2014. május 2.

⁷⁰ A Jobbik a vita során általánosságban élesen bírálta az egész alkotmányozás elietettségét, az eljárás esetlegességeit, kormánypártok kompromisszumképtelenségét stb., de e kifogásokat ismertetni ehelyütt nem indokolt.

gondoljuk, hogy a választójog kérdésében kapott kritikák azért nem alaposak, mert korábban is azt mondtuk és azt ígértük, hogy a választójog kérdését véglegesen a választójogi törvényben kell rendezni. Miután a választójogi törvény sarkalatos törvény volt és marad, ezért gyakorlatilag alkotmányi szintű garanciát jelent az ott történő meghatározás. Ismételten el kell mondjam, hogy az a határozott szándéka a kormánypártoknak, hogy az egységes magyar nemzetből következőleg az állampolgársággal valamilyen formában a választójog együtt jár.” (ON 2011.03.25. 138.)

A választójog alkotmányos szintű deklarációja az elfogadott Alaptörvényben a fenti kormánypárti álláspont szellemében nyert megfogalmazást. „XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. [...] (4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”⁷¹

Az immár „státuszjoggá” vált választójog országgyűlési választásokon való gyakorlása szempontjából számos alapvető kérdés tisztázása a későbbiek során – újabb politikai és szakmai vitáktól egyaránt övezve – megtörtént. E viták azonban már nem a jogkiterjesztés tényéről, hanem a ténnyé lett jogkiterjesztésből fakadó további lépések lehetséges irányairól szóltak (áttekintésük külön kutatást érdemelne). Befejezésképp csak a folyamat eredményét rögzítjük. A 2011. évi CCIII. törvény 2. § (2) bekezdése az országgyűlési választásokra vonatkozóan elrendelte, hogy a választójog gyakorlására a névjegyzékben szereplő választópolgároknak van módja, valamint a 12. § (4) bekezdése „beillesztette” a külhoni szavazatokat a parlamenti választási rendszerbe, kimondva, hogy azok csak az országos pártlistákra adhatóak le (egyéni jelöltekre nem). Ezzel e kétharmados törvény az Alaptörvény „felhatalmazó” bekezdésére építve a választójog „teljességét”, vagyis két szavazat leadását így magyarországi lakóhelyhez kötötte. Végül az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése után újratárgyalt 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról a külhoni magyarok központi névjegyzékbe kerülését kérelemhez (regisztráció) kötötte,⁷² és számukra levélben történő szavazást állapított meg.

Mindennek köszönhetően a 2014. évi parlamenti választások eredményét – először a magyar Országgyűlés történetében – együtt alakították ki a hazánkban élő, a külföldön tartózkodó és a külhoni magyar választópolgárok szavazatai.

⁷¹ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV; letöltve: 2014. május 3.

⁷² A regisztrációs kötelezettséget az eljárási törvény első formájában a Magyarországon lakóhellyel rendelkezőkre is kimondta; ez volt az alkotmánybírósági megsemmisítés egyik indoka.

László Róbert

választási szakértő

Political Capital

A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata

A választási rendszer összetettsége miatt a külhoni voksok mandátumeloszlásra gyakorolt hatását több, egymással is összefüggő változó befolyásolja. A két legfontosabb tényező a részvétel és a szavazatok pártok közötti eloszlása, pontosabban ezeknek az eltérése belföldön és külföldön.

Ahhoz, hogy a külhoni voksok hatását mélységében elemezzük, két irányban indulhatunk el. A választás előtt csak az első, a modellszámításokra épülő út volt járható, a választási eredmény ismeretében azonban célszerű a kézzelfogható adatok alapján kezdeni a vizsgálatot.

Az 1. táblázatból látszik, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok összesen 127 633 hasznosuló érvényes szavazatot adtak le, ami a végelszámolásba bekerülő 4 845 476 listás szavazatnak a 2,63 százaléka. A számításokból kimarad az a 796 külhoni voks, amelyek az 5 százalékos küszöböt el nem érő 14 pártra érkeztek.¹

¹ Az összes listás szavazat tekintetében 2,54 százalékot tesznek ki a külhoni voksok. A 2,63 százalék és a 2,54 százalék közötti eltérés jelzi, hogy a határon túl kisebb arányban (0,62 százalék) szavaztak kieső pártokra, mint határon innen (a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat is idesorolva 4,09 százalék, azok nélkül pedig 3,71 százalék), összességében pedig a listás voksok szinte pontosan 4 százalékát gyűjtötték be a miniformációk.

1. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok a 2014. évi országgyűlési választáson

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék- szavazatok	Összes szavazat	Listás mandátu- mok
	Magyar- ország	Külhon	Összesen			
Fidesz– KDNP	2 142 142	122 638	2 264 780	940 885	3 205 665	37
MSZP– DK– Együtt– PM–MLP	1 289 311	1 495	1 290 806	1 141 684	2 432 490	28
Jobbik	1 017 550	2 926	1 020 476	1 000 637	2 021 113	23
LMP	268 840	574	269 414	244 191	513 605	5
Összesen	4 717 843	127 633	4 845 476	3 327 397	8 172 873	93

Forrás: Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI), 2014. április 27-én rendelkezésre álló, 100 százalékos feldolgozottság melletti nem jogerős adatok alapján²

A mandátumkiosztásra a d’Hondt-mátrix³ segítségével kerül sor. A 2. táblázatban a pártlisták neve alatti szürke háttérű cellák száma jelzi, hogy az adott pártlista hány listás mandátumot szerzett. A legkisebb mandátumot érő szám a 86 639,59 a Fidesz–KDNP oszlopában, míg a legnagyobb, mandátumot nem érő érték az LMP oszlopában található (85 600,83). A két érték közötti különbség viszonylag magas, amiből arra következtethetünk, hogy jelentős mennyiségű szavazat átrendezésére volna szükség az erőviszonyok megváltozásához.

² A továbbiakban következetesen ezek az adatok képezik a számítások alapját, ismételt hivatkozás nélkül.

³ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 16. §
 „ga) össze kell állítani egy táblázatot, amelynek első sorát a pártlistákra jutó szavazatok száma, illetve a nemzetiségi listákra leadott – a kedvezményes kvótával csökkentett – szavazatok száma (a továbbiakban: szavazatok) képezik; minden pártlista, illetve nemzetiségi lista szavazatai alatt képezünk egy számoszlopot, amelynek első száma az adott lista szavazatainak a fele, a következő szám a harmada, a negyede stb.;
 gb) a táblázat segítségével történik a mandátumok kiosztása: meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot; amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot; ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot; amelyik lista oszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot; ezt az eljárást folytatjuk, míg az összes mandátum kiosztásra nem kerül.”

2. táblázat: A listás mandátumok kiosztása a d'Hondt-mátrix segítségével a 2014. évi országgyűlési választáson

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
1	3 205 665,00	2 432 490,00	2 021 113,00	513 605,00
2	1 602 832,50	1 216 245,00	1 010 556,50	256 802,50
3	1 068 555,00	810 830,00	673 704,33	171 201,67
4	801 416,25	608 122,50	505 278,25	128 401,25
5	641 133,00	486 498,00	404 222,60	102 721,00
6	534 277,50	405 415,00	336 852,17	85 600,83
7	457 952,14	347 498,57	288 730,43	73 372,14
8	400 708,13	304 061,25	252 639,13	64 200,63
9	356 185,00	270 276,67	224 568,11	57 067,22
10	320 566,50	243 249,00	202 111,30	51 360,50
11	291 424,09	221 135,45	183 737,55	46 691,36
12	267 138,75	202 707,50	168 426,08	42 800,42
13	246 589,62	187 114,62	155 470,23	39 508,08
14	228 976,07	173 749,29	144 365,21	36 686,07
15	213 711,00	162 166,00	134 740,87	34 240,33
16	200 354,06	152 030,63	126 319,56	32 100,31
17	188 568,53	143 087,65	118 889,00	30 212,06
18	178 092,50	135 138,33	112 284,06	28 533,61
19	168 719,21	128 025,79	106 374,37	27 031,84
20	160 283,25	121 624,50	101 055,65	25 680,25
21	152 650,71	115 832,86	96 243,48	24 457,38
22	145 712,05	110 567,73	91 868,77	23 345,68
23	139 376,74	105 760,43	87 874,48	22 330,65
24	133 569,38	101 353,75	84 213,04	21 400,21
25	128 226,60	97 299,60	80 844,52	20 544,20
26	123 294,81	93 557,31	77 735,12	19 754,04
27	118 728,33	90 092,22	74 856,04	19 022,41
28	114 488,04	86 874,64	72 182,61	18 343,04
29	110 540,17	83 878,97	69 693,55	17 710,52
30	106 855,50	81 083,00	67 370,43	17 120,17
31	103 408,55	78 467,42	65 197,19	16 567,90

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
32	100 177,03	76 015,31	63 159,78	16 050,16
33	97 141,36	73 711,82	61 245,85	15 563,79
34	94 284,26	71 543,82	59 444,50	15 106,03
35	91 590,43	69 499,71	57 746,09	14 674,43
36	89 046,25	67 569,17	56 142,03	14 266,81
37	86 639,59	65 742,97	54 624,68	13 881,22
38	84 359,61	64 012,89	53 187,18	13 515,92
39	82 196,54	62 371,54	51 823,41	13 169,36
40	80 141,63	60 812,25	50 527,83	12 840,13

Először azt érdemes megnézni, változtatna-e egyáltalán a mandátumok végleges eloszlásán, ha kivennénk a kalapból az összes külhoni voksot.

3. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok a 2014. évi országgyűlési választáson, a külhoni voksok figyelmen kívül hagyása esetén

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék- szavazatok	Összesen – külhoni szavazatok nélkül szavazat	Listás mandá- tumok
	Magyar- ország	Külhon	Összesen			
Fidesz– KDNP	2 142 142	122 638	2 264 780	940 885	3 083 027	36
MSZP–DK– Együtt–PM– MLP	1 289 311	1 495	1 290 806	1 141 684	2 430 995	28
Jobbik	1 017 550	2 926	1 020 476	1 000 637	2 018 187	23
LMP	268 840	574	269 414	244 191	513 031	6
Összesen	4 717 843	127 633	4 845 476	3 327 397	8 045 240	93

A 3. táblázat szürke cellái jelzik, mely adatok maradnak benne a kalkulációban, az utolsó oszlopban pedig az látszik, mely mandátumszámok változtak a tényleges végeredményhez képest. A 4. táblázat dőlttel szedett cellái mutatják, hol történt pontosan az átrendeződés.

A külhoni voksok tehát egy mandátum sorsát változtatták meg, ezek nélkül az LMP-nek egygel több, a Fidesz–KDNP-nek egygel kevesebb mandátuma volna.

4. táblázat: A listás mandátumok kiosztása a d'Hondt-mátrix segítségével a 2014. évi országgyűlési választáson a külhoni voksok figyelmen kívül hagyása esetén

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
1	3 083 027,00	2 430 995,00	2 018 187,00	513 031,00
2	1 541 513,50	1 215 497,50	1 009 093,50	256 515,50
3	1 027 675,67	810 331,67	672 729,00	171 010,33
4	770 756,75	607 748,75	504 546,75	128 257,75
5	616 605,40	486 199,00	403 637,40	102 606,20
6	513 837,83	405 165,83	336 364,50	85 505,17
7	440 432,43	347 285,00	288 312,43	73 290,14
8	385 378,38	303 874,38	252 273,38	64 128,88
9	342 558,56	270 110,56	224 243,00	57 003,44
10	308 302,70	243 099,50	201 818,70	51 303,10
11	280 275,18	220 999,55	183 471,55	46 639,18
12	256 918,92	202 582,92	168 182,25	42 752,58
13	237 155,92	186 999,62	155 245,15	39 463,92
14	220 216,21	173 642,50	144 156,21	36 645,07
15	205 535,13	162 066,33	134 545,80	34 202,07
16	192 689,19	151 937,19	126 136,69	32 064,44
17	181 354,53	142 999,71	118 716,88	30 178,29
18	171 279,28	135 055,28	112 121,50	28 501,72
19	162 264,58	127 947,11	106 220,37	27 001,63
20	154 151,35	121 549,75	100 909,35	25 651,55
21	146 810,81	115 761,67	96 104,14	24 430,05
22	140 137,59	110 499,77	91 735,77	23 319,59
23	134 044,65	105 695,43	87 747,26	22 305,70
24	128 459,46	101 291,46	84 091,13	21 376,29
25	123 321,08	97 239,80	80 727,48	20 521,24
26	118 577,96	93 499,81	77 622,58	19 731,96
27	114 186,19	90 036,85	74 747,67	19 001,15
28	110 108,11	86 821,25	72 078,11	18 322,54
29	106 311,28	83 827,41	69 592,66	17 690,72
30	102 767,57	81 033,17	67 272,90	17 101,03
31	99 452,48	78 419,19	65 102,81	16 549,39
32	96 344,59	75 968,59	63 068,34	16 032,22

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
33	93 425,06	73 666,52	61 157,18	15 546,39
34	90 677,26	71 499,85	59 358,44	15 089,15
35	88 086,49	69 457,00	57 662,49	14 658,03
36	85 639,64	67 527,64	56 060,75	14 250,86
37	83 325,05	65 702,57	54 545,59	13 865,70
38	81 132,29	63 973,55	53 110,18	13 500,82
39	79 051,97	62 333,21	51 748,38	13 154,64
40	77 075,68	60 774,88	50 454,68	12 825,78

Az eddigi vizsgálatok alapján úgy tűnhet, hogy 127 633 külhoni voks változtatta meg egyetlen mandátum sorsát, de ebből az egy információból még nem vonhatunk le messzemenő következtetéseket. Ahhoz, hogy a mandátum kiosztási mechanizmus természetét jobban megértsük, meg kell keresnünk, pontosan hol húzódott a határ, azaz hány külhoni szavazat kellett annak az egy mandátumnak az átbillentéséhez. Ehhez minden adatot a tényleges választási eredmény szerinti értékén rögzítünk, kivéve a Fidesz–KDNP külhoni szavazatait.

Az 5-8. táblázatból kiderül, hogy a Fidesz–KDNP listájára leadott 84 203. külhoni szavazat még nem változtatott volna a belföldi erőviszonyokon, a 84 204. azonban meghozta a 37. listás mandátumot.

5. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok a 2014. évi országgyűlési választáson, ha a Fidesz–KDNP 84 203 külhoni szavazatot szerez

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék- szavazatok	Összesen	Listás mandátu- mok
	Magyar- ország	Külhon	Összesen			
Fidesz–KDNP	2 142 142	84 203	2 226 345	940 885	3 167 230	36
MSZP–DK– Együtt–PM– MLP	1 289 311	1 495	1 290 806	1 141 684	2 432 490	28
Jobbik	1 017 550	2 926	1 020 476	1 000 637	2 021 113	23
LMP	268 840	574	269 414	244 191	513 605	6
Összesen	4 717 843	127 633	4 845 476	3 327 397	8 045 240	93

6. táblázat: A listás mandátumok kiosztása a d'Hondt-mátrix segítségével a 2014. évi országgyűlési választáson, ha a Fidesz–KDNP 84 203 külföldi szavazatot szerez

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
1	3 167 230,00	2 432 490,00	2 021 113,00	513 605,00
2	1 583 615,00	1 216 245,00	1 010 556,50	256 802,50
3	1 055 743,33	810 830,00	673 704,33	171 201,67
4	791 807,50	608 122,50	505 278,25	128 401,25
5	633 446,00	486 498,00	404 222,60	102 721,00
6	527 871,67	405 415,00	336 852,17	85 600,83
7	452 461,43	347 498,57	288 730,43	73 372,14
8	395 903,75	304 061,25	252 639,13	64 200,63
9	351 914,44	270 276,67	224 568,11	57 067,22
10	316 723,00	243 249,00	202 111,30	51 360,50
11	287 930,00	221 135,45	183 737,55	46 691,36
12	263 935,83	202 707,50	168 426,08	42 800,42
13	243 633,08	187 114,62	155 470,23	39 508,08
14	226 230,71	173 749,29	144 365,21	36 686,07
15	211 148,67	162 166,00	134 740,87	34 240,33
16	197 951,88	152 030,63	126 319,56	32 100,31
17	186 307,65	143 087,65	118 889,00	30 212,06
18	175 957,22	135 138,33	112 284,06	28 533,61
19	166 696,32	128 025,79	106 374,37	27 031,84
20	158 361,50	121 624,50	101 055,65	25 680,25
21	150 820,48	115 832,86	96 243,48	24 457,38
22	143 965,00	110 567,73	91 868,77	23 345,68
23	137 705,65	105 760,43	87 874,48	22 330,65
24	131 967,92	101 353,75	84 213,04	21 400,21
25	126 689,20	97 299,60	80 844,52	20 544,20
26	121 816,54	93 557,31	77 735,12	19 754,04
27	117 304,81	90 092,22	74 856,04	19 022,41
28	113 115,36	86 874,64	72 182,61	18 343,04
29	109 214,83	83 878,97	69 693,55	17 710,52
30	105 574,33	81 083,00	67 370,43	17 120,17
31	102 168,71	78 467,42	65 197,19	16 567,90

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
32	98 975,94	76 015,31	63 159,78	16 050,16
33	95 976,67	73 711,82	61 245,85	15 563,79
34	93 153,82	71 543,82	59 444,50	15 106,03
35	90 492,29	69 499,71	57 746,09	14 674,43
36	87 978,61	67 569,17	56 142,03	14 266,81
37	85 600,81	65 742,97	54 624,68	13 881,22
38	83 348,16	64 012,89	53 187,18	13 515,92
39	81 211,03	62 371,54	51 823,41	13 169,36
40	79 180,75	60 812,25	50 527,83	12 840,13

7. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok a 2014. évi országgyűlési választáson, ha a Fidesz–KDNP 84 204 külhoni szavazatot szerez

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék- szavazatok	Összesen	Listás mandátu- mok
	Magyar- ország	Külhon	Összesen			
Fidesz– KDNP	2 142 142	84 204	2 226 346	940 885	3 167 231	37
MSZP– DK– Együtt– PM–MLP	1 289 311	1 495	1 290 806	1 141 684	2 432 490	28
Jobbik	1 017 550	2 926	1 020 476	1 000 637	2 021 113	23
LMP	268 840	574	269 414	244 191	513 605	5
Összesen	4 717 843	127 633	4 845 476	3 327 397	8 045 240	93

8. táblázat: A listás mandátumok kiosztása a d’Hondt-mátrix segítségével a 2014. évi országgyűlési választáson, ha a Fidesz–KDNP 84 203 külhoni szavazatot szerez

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
1	3 167 231,00	2 432 490,00	2 021 113,00	513 605,00
2	1 583 615,50	1 216 245,00	1 010 556,50	256 802,50
3	1 055 743,67	810 830,00	673 704,33	171 201,67

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
4	791 807,75	608 122,50	505 278,25	128 401,25
5	633 446,20	486 498,00	404 222,60	102 721,00
6	527 871,83	405 415,00	336 852,17	85 600,83
7	452 461,57	347 498,57	288 730,43	73 372,14
8	395 903,88	304 061,25	252 639,13	64 200,63
9	351 914,56	270 276,67	224 568,11	57 067,22
10	316 723,10	243 249,00	202 111,30	51 360,50
11	287 930,09	221 135,45	183 737,55	46 691,36
12	263 935,92	202 707,50	168 426,08	42 800,42
13	243 633,15	187 114,62	155 470,23	39 508,08
14	226 230,79	173 749,29	144 365,21	36 686,07
15	211 148,73	162 166,00	134 740,87	34 240,33
16	197 951,94	152 030,63	126 319,56	32 100,31
17	186 307,71	143 087,65	118 889,00	30 212,06
18	175 957,28	135 138,33	112 284,06	28 533,61
19	166 696,37	128 025,79	106 374,37	27 031,84
20	158 361,55	121 624,50	101 055,65	25 680,25
21	150 820,52	115 832,86	96 243,48	24 457,38
22	143 965,05	110 567,73	91 868,77	23 345,68
23	137 705,70	105 760,43	87 874,48	22 330,65
24	131 967,96	101 353,75	84 213,04	21 400,21
25	126 689,24	97 299,60	80 844,52	20 544,20
26	121 816,58	93 557,31	77 735,12	19 754,04
27	117 304,85	90 092,22	74 856,04	19 022,41
28	113 115,39	86 874,64	72 182,61	18 343,04
29	109 214,86	83 878,97	69 693,55	17 710,52
30	105 574,37	81 083,00	67 370,43	17 120,17
31	102 168,74	78 467,42	65 197,19	16 567,90
32	98 975,97	76 015,31	63 159,78	16 050,16
33	95 976,70	73 711,82	61 245,85	15 563,79
34	93 153,85	71 543,82	59 444,50	15 106,03
35	90 492,31	69 499,71	57 746,09	14 674,43
36	87 978,64	67 569,17	56 142,03	14 266,81

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
37	85 600,84	65 742,97	54 624,68	13 881,22
38	83 348,18	64 012,89	53 187,18	13 515,92
39	81 211,05	62 371,54	51 823,41	13 169,36
40	79 180,78	60 812,25	50 527,83	12 840,13

(Ha a többi párt támogatottságát is arányosan változtattuk volna, a 84 204-nél valamivel alacsonyabb, de hasonló nagyságrendű határértéket kaptunk volna; a párhuzamos adatismertetés tehát nem szolgálna újabb tanulsággal.)

Kiindulva a most kapott értékből, felmerül a kérdés, hogy egy második mandátum vajon akkor fordul-e át, ha további körülbelül 80–90 ezer szavazatot szerzett volna a Fidesz–KDNP? A 9–12. táblázat azt mutatja, hogy – követve az előző számítás logikáját, kizárólag a Fidesz–KDNP támogatottságát megváltoztatva – ennél jóval több, 134 006 további voksra, összesen tehát 218 210 külhoni szavazatra volna szükség a második mandátum megszerzéséhez.

9. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok a 2014. évi országgyűlési választáson, ha a Fidesz–KDNP 218 209 külhoni szavazatot szerez

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék- szavazatok	Összesen	Listás mandátu- mok
	Magyar- ország	Külhon	Összesen			
Fidesz– KDNP	2 142 142	218 209	2 360 351	940 885	3 301 236	37
MSZP– DK– Együtt– PM–MLP	1 289 311	1 495	1 290 806	1 141 684	2 432 490	28
Jobbik	1 017 550	2 926	1 020 476	1 000 637	2 021 113	23
LMP	268 840	574	269 414	244 191	513 605	5
Összesen	4 717 843	127 633	4 845 476	3 327 397	8 045 240	93

10. táblázat: A listás mandátumok kiosztása a d'Hondt-mátrix segítségével a 2014. évi országgyűlési választáson, ha a Fidesz–KDNP 218 209 külhoni szavazatot szerez

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
1	3 301 236,00	2 432 490,00	2 021 113,00	513 605,00
2	1 650 618,00	1 216 245,00	1 010 556,50	256 802,50
3	1 100 412,00	810 830,00	673 704,33	171 201,67
4	825 309,00	608 122,50	505 278,25	128 401,25
5	660 247,20	486 498,00	404 222,60	102 721,00
6	550 206,00	405 415,00	336 852,17	85 600,83
7	471 605,14	347 498,57	288 730,43	73 372,14
8	412 654,50	304 061,25	252 639,13	64 200,63
9	366 804,00	270 276,67	224 568,11	57 067,22
10	330 123,60	243 249,00	202 111,30	51 360,50
11	300 112,36	221 135,45	183 737,55	46 691,36
12	275 103,00	202 707,50	168 426,08	42 800,42
13	253 941,23	187 114,62	155 470,23	39 508,08
14	235 802,57	173 749,29	144 365,21	36 686,07
15	220 082,40	162 166,00	134 740,87	34 240,33
16	206 327,25	152 030,63	126 319,56	32 100,31
17	194 190,35	143 087,65	118 889,00	30 212,06
18	183 402,00	135 138,33	112 284,06	28 533,61
19	173 749,26	128 025,79	106 374,37	27 031,84
20	165 061,80	121 624,50	101 055,65	25 680,25
21	157 201,71	115 832,86	96 243,48	24 457,38
22	150 056,18	110 567,73	91 868,77	23 345,68
23	143 532,00	105 760,43	87 874,48	22 330,65
24	137 551,50	101 353,75	84 213,04	21 400,21
25	132 049,44	97 299,60	80 844,52	20 544,20
26	126 970,62	93 557,31	77 735,12	19 754,04
27	122 268,00	90 092,22	74 856,04	19 022,41
28	117 901,29	86 874,64	72 182,61	18 343,04
29	113 835,72	83 878,97	69 693,55	17 710,52
30	110 041,20	81 083,00	67 370,43	17 120,17
31	106 491,48	78 467,42	65 197,19	16 567,90

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
32	103 163,63	76 015,31	63 159,78	16 050,16
33	100 037,45	73 711,82	61 245,85	15 563,79
34	97 095,18	71 543,82	59 444,50	15 106,03
35	94 321,03	69 499,71	57 746,09	14 674,43
36	91 701,00	67 569,17	56 142,03	14 266,81
37	89 222,59	65 742,97	54 624,68	13 881,22
38	86 874,63	64 012,89	53 187,18	13 515,92
39	84 647,08	62 371,54	51 823,41	13 169,36
40	82 530,90	60 812,25	50 527,83	12 840,13

A 38. listás mandátumát a Fidesz–KDNP nem az LMP, hanem az MSZP–DK–Együtt–PM–MLP listájának kárára nyerné meg.

11. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok a 2014. évi országgyűlési választáson, ha a Fidesz–KDNP 218 210 külhoni szavazatot szerez

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék- szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhon	Összesen			
Fidesz–KDNP	2 142 142	218 210	2 360 352	940 885	3 301 237	38
MSZP–DK–Együtt–PM–MLP	1 289 311	1 495	1 290 806	1 141 684	2 432 490	27
Jobbik	1 017 550	2 926	1 020 476	1 000 637	2 021 113	23
LMP	268 840	574	269 414	244 191	513 605	5
Összesen	4 717 843	127 633	4 845 476	3 327 397	8 045 240	93

12. táblázat: A listás mandátumok kiosztása a d'Hondt-mátrix segítségével a 2014. évi országgyűlési választáson, ha a Fidesz–KDNP 218 210 külhoni szavazatot szerez

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
1	3 301 237,00	2 432 490,00	2 021 113,00	513 605,00
2	1 650 618,50	1 216 245,00	1 010 556,50	256 802,50
3	1 100 412,33	810 830,00	673 704,33	171 201,67
4	825 309,25	608 122,50	505 278,25	128 401,25
5	660 247,40	486 498,00	404 222,60	102 721,00
6	550 206,17	405 415,00	336 852,17	85 600,83
7	471 605,29	347 498,57	288 730,43	73 372,14
8	412 654,63	304 061,25	252 639,13	64 200,63
9	366 804,11	270 276,67	224 568,11	57 067,22
10	330 123,70	243 249,00	202 111,30	51 360,50
11	300 112,45	221 135,45	183 737,55	46 691,36
12	275 103,08	202 707,50	168 426,08	42 800,42
13	253 941,31	187 114,62	155 470,23	39 508,08
14	235 802,64	173 749,29	144 365,21	36 686,07
15	220 082,47	162 166,00	134 740,87	34 240,33
16	206 327,31	152 030,63	126 319,56	32 100,31
17	194 190,41	143 087,65	118 889,00	30 212,06
18	183 402,06	135 138,33	112 284,06	28 533,61
19	173 749,32	128 025,79	106 374,37	27 031,84
20	165 061,85	121 624,50	101 055,65	25 680,25
21	157 201,76	115 832,86	96 243,48	24 457,38
22	150 056,23	110 567,73	91 868,77	23 345,68
23	143 532,04	105 760,43	87 874,48	22 330,65
24	137 551,54	101 353,75	84 213,04	21 400,21
25	132 049,48	97 299,60	80 844,52	20 544,20
26	126 970,65	93 557,31	77 735,12	19 754,04
27	122 268,04	90 092,22	74 856,04	19 022,41
28	117 901,32	86 874,64	72 182,61	18 343,04
29	113 835,76	83 878,97	69 693,55	17 710,52
30	110 041,23	81 083,00	67 370,43	17 120,17
31	106 491,52	78 467,42	65 197,19	16 567,90

	Fidesz–KDNP	MSZP–DK– Együtt–PM–MLP	Jobbik	LMP
32	103 163,66	76 015,31	63 159,78	16 050,16
33	100 037,48	73 711,82	61 245,85	15 563,79
34	97 095,21	71 543,82	59 444,50	15 106,03
35	94 321,06	69 499,71	57 746,09	14 674,43
36	91 701,03	67 569,17	56 142,03	14 266,81
37	89 222,62	65 742,97	54 624,68	13 881,22
38	86 874,66	64 012,89	53 187,18	13 515,92
39	84 647,10	62 371,54	51 823,41	13 169,36
40	82 530,93	60 812,25	50 527,83	12 840,13

Az újabb mandátumok megszerzéséhez szükséges szavazatszámot – ceteris paribus – a 13. összefoglaló táblázat tartalmazza.

13. táblázat: A Fidesz–KDNP újabb listás mandátumaihoz szükséges külhoni szavazatok száma

Az újabb Fidesz–KDNP–mandátumok száma	Az újabb Fidesz–KDNP–mandátum megszerzéséhez szükséges külhoni voksok száma		Mely pártlista kárára történik a mandátum-szerzés?
	összesen	az előző mandátumhoz képest	
1	84 204	84 204	LMP
2	218 210	134 006	MSZP–DK–Együtt–PM–MLP
3	344 078	125 868	Jobbik
4	520 662	176 584	MSZP–DK–Együtt–PM–MLP

Az összefoglaló táblázat alapján csak óvatos következtetéseket vonhatunk le. A 2014. évi választási eredmények mellett ugyan átlagosan körülbelül 130 000 egy irányba mutató külhoni szavazat hoz egy újabb listás mandátumot, de még csak azt sem állapíthatjuk meg, hogy ezekhez fokozatosan egyre több vagy egyre kevesebb szavazatra volna szükség. Esetünkben ugyanis a második mandátumhoz több plusz voksra lenne, mint az elsőhöz vagy a harmadikhoz, de kevesebbre, mint a negyedikhez.

Mindez abban a tekintetben nem szolgál újdonsággal, hogy a d’Hondt-mátrix kiszámíthatatlansága eddig is közismert volt, a külhonból érkező voksok súlyának szám-szerűsítésére azonban széles körben megfogalmazódott az igény, már az új intézmény bevezetésére vonatkozó politikai szándék megszületésének pillanatában. A 2014. évi

erőviszonyok mellett kalkulált adatok talán elegendőek ahhoz, hogy a külhoni szavazatok súlyát érzékeltessük, a jelenlegitől eltérő politikai helyzetben azonban más hatást is kifejezhetnek.

Érdemes ezért a másik úton is elindulni, azaz modellszámítást végezni a rendelkezésünkre álló választási adatoktól gyökeresen eltérő erőviszonyok mellett. (A d'Hondt-mátrixok bemásolását a továbbiakban mellőzzük.)

Legyen „A” és „B” párt támogatottsága tökéletesen egyforma, tőlük valamelyest lemarad „C” párt, illetve egy kisebb formáció, a „D” párt is szerephez jut. Ennél is jelentősebb különbség a jelenlegi erőviszonyokhoz képest, hogy határon innen és túl azonos támogatottsági aránnyal rendelkeznek a pártok: mind a négy politikai erő huszadannyi szavazatot kap határon túl, mint amennyit határon innen. Ez azt is maga után vonja, hogy lényegesen több szavazat érkezik a külhomból, mint érkezett valójában 2014-ben – de nem olyan irreális mértékben több, hogy az ne volna elképzelhető egy későbbi választás során.

A 14. táblázat ezt a forgatókönyvet foglalja össze. Mivel külhonban és belföldön azonos a pártok támogatottsága, a listás mandátumok eloszlását nem érintené az sem, ha lenulláznánk a külhoni voksokat; a 14. táblázat utolsó oszlopában szereplő mandátumszámok mindkét esetben érvényesek.

14. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok egy fiktív választási eredmény mellett (1. modell)

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhon	Összesen			
A	1 700 000	85 000	1 785 000	800 000	2 585 000	29
B	1 700 000	85 000	1 785 000	800 000	2 585 000	29
C	1 200 000	60 000	1 260 000	1 200 000	2 460 000	28
D	300 000	15 000	315 000	300 000	615 000	7
Összesen	4 900 000	245 000	5 145 000	3 100 000	8 245 000	93

Az előzőektől eltérő logika mentén kezdjük vizsgálni a külhoni voksok hatását. Ameddig lehetséges, rögzítjük a 245 000-es összesített értéket, és az A-pártra leadott szavazatok emelésével párhuzamosan csökkentjük először B-, majd C- és D-párt szavazatait.

A 15. sorszám alatti táblázatok mutatják, hogy A-párt mikor szerzi meg az 1-4. plusz mandátumát. Az eredeti erőviszonyokhoz képest 43 814 szavazatnak kell átkerülnie B-párttól A-párthoz ahhoz, hogy utóbbi megszerezze 30. listás mandátumát (összesen tehát 87 628 szavazat sorsa változik). A 31. parlamenti helyhez ennél jóval több szükséges: B-párttól a maradék 41 186 szavazatot, C-párttól pedig 25 424-et kell megszereznie (133 220 szavazat vándorol). A 32. mandátumhoz már mindhárom rivális voksait

be kell gyűjteni, és ezen felül további 13 621 szavazatot is be kell hozni a rendszerbe (112 773 plusz szavazat A-pártnak). A 33. mandátumhoz pedig 174 713 újabb szavazatra van szükség.

15. táblázat: **Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok változása egy fiktív választási eredmény mellett (1. modell)**

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
A	1 700 000	128 814	1 828 814	800 000	2 628 814	30
B	1 700 000	41 186	1 741 186	800 000	2 541 186	28
C	1 200 000	60 000	1 260 000	1 200 000	2 460 000	28
D	300 000	15 000	315 000	300 000	615 000	7
Összesen	4 900 000	245 000	5 145 000	3 100 000	8 245 000	93

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
A	1 700 000	195 424	1 895 424	800 000	2 695 424	31
B	1 700 000	0	1 700 000	800 000	2 500 000	28
C	1 200 000	34 576	1 234 576	1 200 000	2 434 576	27
D	300 000	15 000	315 000	300 000	615 000	7
Összesen	4 900 000	245 000	5 145 000	3 100 000	8 245 000	93

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
A	1 700 000	258 621	1 958 621	800 000	2 758 621	32
B	1 700 000	0	1 700 000	800 000	2 500 000	28
C	1 200 000	0	1 200 000	1 200 000	2 400 000	27
D	300 000	0	300 000	300 000	600 000	6
Összesen	4 900 000	258 621	5 158 621	3 100 000	8 258 621	93

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
A	1 700 000	433 334	2 133 334	800 000	2 933 334	33
B	1 700 000	0	1 700 000	800 000	2 500 000	28
C	1 200 000	0	1 200 000	1 200 000	2 400 000	26
D	300 000	0	300 000	300 000	600 000	6
Összesen	4 900 000	433 334	5 333 334	3 100 000	8 433 334	93

Az újabb mandátumok megszerzéséhez szükséges szavazatszámokat – ceteris paribus – a 16. összefoglaló táblázat tartalmazza.

16. táblázat: A-párt újabb listás mandátumaihoz szükséges külhoni szavazatok száma egy fiktív választási eredmény mellett (1. modell)

A-párt újabb mandátumainak száma	A-párt újabb mandátumának megszerzéséhez szükséges, gazdát cserélő külhoni voksok száma		Mely pártlista kárára történik a mandátumszerzés?
	összesen	az előző mandátumhoz képest	
1	87 628	87 628	B
2	220 848	133 220	C
3	333 621	112 773	D
4	508 334	174 713	C

Érdekes összehasonlítani a 13. és a 16. táblázatot, a párhuzamok ugyanis figyelemreméltók, de félrevezető is egyben. Az újabb mandátumok megszerzéséhez szükséges szavazatszámok ugyanis jól közelítik egymást, amiből akár arra is következtethetnénk, hogy függetlenül a részvételtől vagy a politikai erőviszonyoktól, nagyságrendileg mindig ugyanannyi külhoni szavazat kell az újabb és újabb mandátumok megszerzéséhez. A károsult pártlisták sorrendjének teljes eltérése azonban jelzi, hogy nem beszélhetünk ilyen törvényszerűségről, érdemes óvatosnak lenni az elhamarkodott következtetésekkel.

Éppen ezért célszerű az előző kettőtől is eltérő erőviszonyok mellett újabb modellszámítást végezni.

Ezúttal csak három pártunk van, amelyek között a középsőnek a támogatottsága megegyezik a másik két pártéval az átlagával (17. táblázat). Ez a kísérlet abban is eltér továbbá, hogy kizárólag a legkisebb formáció külhoni támogatottságát növelve vizsgáljuk a plusz mandátumok érkezését. Olyan elvi esetről van tehát szó, amikor a külhoni voksok a belföldiekkel ellentétes irányba mutatnak.

17. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok egy fiktív választási eredmény mellett (2. modell)

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
E	2 000 000	0	2 000 000	800 000	2 800 000	36
F	1 500 000	0	1 500 000	1 000 000	2 500 000	32
G	1 000 000	0	1 000 000	900 000	1 900 000	25
Összesen	4 500 000	0	4 500 000	2 700 000	7 200 000	93

A 18. sorszám alatti táblázatok mutatják, G-párt mikor szerzi meg az 1–4. plusz mandátumát, a 19. táblázat pedig összefoglalja az eredményeket.

18. táblázat: Listás és töredékszavazatok, illetve listás mandátumok változása egy fiktív választási eredmény mellett (2. modell)

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
E	2 000 000	0	2 000 000	800 000	2 800 000	35
F	1 500 000	0	1 500 000	1 000 000	2 500 000	32
G	1 000 000	122 223	1 122 223	900 000	2 022 223	26
Összesen	4 500 000	122 223	4 622 223	2 700 000	7 322 223	93

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
E	2 000 000	0	2 000 000	800 000	2 800 000	35
F	1 500 000	0	1 500 000	1 000 000	2 500 000	31
G	1 000 000	209 376	1 209 376	900 000	2 109 376	27
Összesen	4 500 000	209 376	4 709 376	2 700 000	7 409 376	93

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
E	2 000 000	0	2 000 000	800 000	2 800 000	34
F	1 500 000	0	1 500 000	1 000 000	2 500 000	31
G	1 000 000	340 001	1 340 001	900 000	2 240 001	28
Összesen	4 500 000	340 001	4 840 001	2 700 000	7 540 001	93

	(Hasznosuló) szavazatok a pártlistákon			Töredék-szavazatok	Összesen	Listás mandátumok
	Magyarország	Külhön	Összesen			
E	2 000 000	0	2 000 000	800 000	2 800 000	34
F	1 500 000	0	1 500 000	1 000 000	2 500 000	30
G	1 000 000	438 710	1 438 710	900 000	2 338 710	29
Összesen	4 500 000	438 710	4 938 710	2 700 000	7 638 710	93

A korábbi két esetben az első plusz mandátum megszerzéséhez kellett a legkevesebb szavazat, ezt követte a harmadik, majd a második, végül a negyedik mandátum. A mostani modell esetében egészen más a sorrend: a második extra mandátumhoz kell a relatív legkevesebb szavazattöbbség, ezt követi a negyedik, az első, végül pedig a harmadik mandátum. Ebben a tekintetben tehát nem beszélhetünk törvényszerűségrõl.

19. táblázat: **G-párt újabb listás mandátumaihoz szükséges külhoni szavazatok száma egy fiktív választási eredmény mellett (2. modell)**

G-párt újabb mandátumainak száma	G-párt újabb mandátumának megszerzéséhez szükséges gazdát cserélõ külhoni voksok száma		Mely pártlista kárára történik a mandátumszerzés?
	összesen	az elõző mandátumhoz képest	
1	122 223	122 223	E
2	209 376	87 153	F
3	340 001	130 625	E
4	438 710	98 709	F

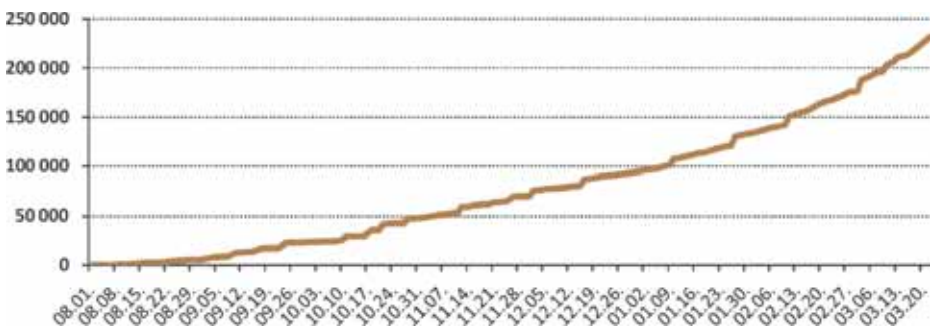
Érdeemes azonban észrevenni a 13., a 16. és a 19. táblázat 2. és 3. sorának 2. oszlopában szereplő megközelítően azonos értékeket. Három egészen eltérő modell esetén is azt látjuk, hogy két mandátum átfordulásához mintegy 215 ezer, három mandátum átfordulásához pedig mintegy 340 ezer plusz külhoni szavazat szükséges. Ez azzal együtt is érdekes, hogy bizonyosan lehetne olyan helyzetet generálni, ahol nem ezeknek az értékeknek a közelében történik a fordulat.

Az, hogy az első mandátum pontosan mikor fordul át, nyilvánvalóan a véletlenen múlik. Miért is ne fordulhatna például elő, hogy a Fidesz–KDNP összesen 84 203 – listás és töredék – szavazattal többet szerez belföldön, mint a 2014. évi választáson, míg a másik három bejutó párt(szövetség) ugyanúgy teljesít (illetve az egyéni kerületi győzelmek is változatlanok)? Ebben az esetben ugyanis már egyetlen külhoni leadott Fidesz–KDNP szavazat is egy újabb mandátumot eredményezne – de a másodikhoz változatlanul 134 006 további szavazat kellene, ahogy a harmadikhoz is 125 868.

A számítások alapján arra az óvatos következtetésre juthatunk, hogy az első 1-4 plusz mandátum átlagosan 90-130 ezer külhoni szavazatonként megszerezhető. Ennél tetszőlegesen alacsonyabb értéknél is átfordulhat ugyan az első mandátum, de az ezt követők nagy valószínűséggel ebben az intervallumban mozognak.

A belföldi és külhoni részvételi arány eltérésén természetesen sok múlik. Erre vonatkozóan a kalkuláció során – már amennyire a modellszámítások engedik – igyekeztünk viszonylag életszerű forgatókönyveket felvázolni, a kapott eredmények ezért csak ebben az értelmezési tartományban irányadók. Elvi akadálya nincs annak, hogy több millió külhoni voksal is lefolytassuk a számításokat, gyakorlati hasznuk azonban legalábbis kérdéses volna, főleg a 2013. augusztus 1-je óta megfigyelhető regisztrációs kedv ismeretében.

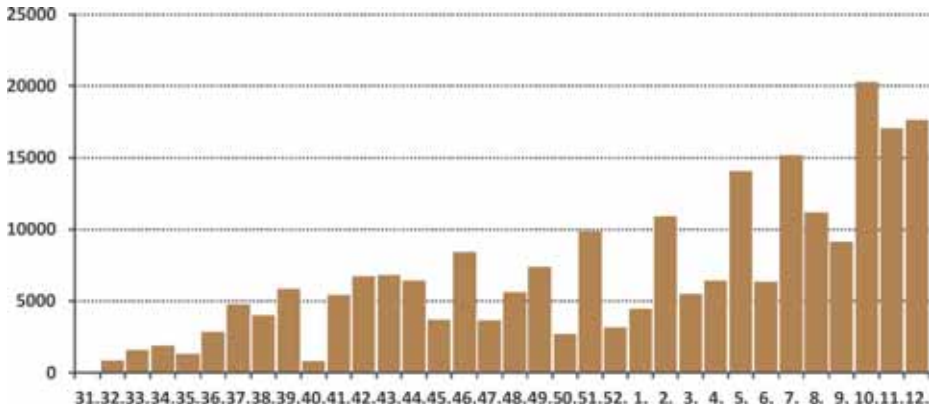
A 2014. évi országgyűlési választást megelőzően, 2014. március 22-éig 231 864 regisztrációs kérelem érkezett be az NVI-hez, valójában azonban ennél kevesebb állampolgár kereste fel az NVI-t. Biztosan csak azt lehet tudni, hogy közülük 195 338-an kerültek be a névjegyzékbe. A hibás kérelem miatt elutasított személy újra próbálkozhatott, így nagy valószínűséggel a különbözet (36 526) csak kevés olyan állampolgárt takar, aki nem fejezte be eredményesen a feliratkozási procedúrát.



1. ábra: **Beérkezett regisztrációs kérelmek összesített száma (2013. augusztus 1. – 2014. március 22.)**

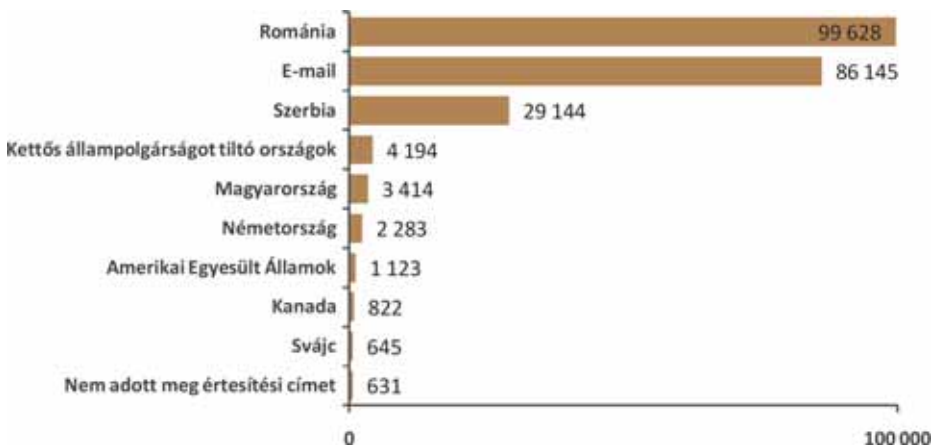
Forrás: Nemzeti Választási Iroda, saját számítások

Az 1. és a 2. ábra mutatja, hogyan növekedett a feliratkozási hajlandóság a választás napjának közeledtével: az első hónapokban csak lassú növekedés volt jellemző, majd az utolsó három hétben ez fokozódott, de nem jelentősen.



2. ábra: Beérkezett regisztrációs kérelmek száma heti bontásban (2013. augusztus 1. – 2014. március 22.)

Forrás: Nemzeti Választási Iroda, saját számítások



3. ábra: A 10 leggyakoribb értesítési cím (2014. március 22-ei állapot szerint)

Forrás: Nemzeti Választási Iroda, saját számítások

A külföldi választóknak csak az értesítési cím szerinti bontásban közzétett adatait ismerjük, ezért nem tudjuk megmondani, mely országokból érkeztek a kérelmek, illetve később a szavazatok. Mivel nagyon nagy számban kértek e-mailes értesítést, az ő tényleges tartózkodási helyükről semmilyen információval nem rendelkezünk, de vélelmezhető, hogy jelentős részük a kettős állampolgárságot tiltó országok valamelyikében

él (lásd a 3. ábrát). Ugyanezt feltételezhetjük azok nagy részéről is, akik magyarországi értesítési címet adtak meg, vagy akik faxon kértek értesítést (90 fő).

Záró gondolatok

A következő négy év regisztrációs hajlandóságát becsülni sem tudjuk. Annyi vélelmezhető, hogy a választáshoz közeledve lehet egy újabb erős hullámra számítani, de egyelőre az is kérdés, hogy a „merítés” meddig emelkedik, azaz hogy hány külhoni magyar kedvezményes honosítására kerül sor ebben az időszakban.

2014. április 28-ig 235 681 regisztrációs kérelmet iktattak, tehát a választás előtti határidő lejárta óta eltelt 36 nap alatt 3817 kérelem érkezett. Ebből 3276 a választás napjáig eltelt 15 nap során futott be; feltételezhető, hogy jelentős részük azért jelentkezett, mert a 2014. évi választáson szeretett volna szavazni, csak lekészte a határidőt. A választás másnapjától számított 22 nap során pedig csak 541 kérelem érkezett.

Ha ennél nem lesz jelentősebb az átlagos érdeklődés a választásmentes időszakban, évi 10 ezer új kérelem sem érkezik be. Ha a 2013. augusztus 1. és a 2014. március 22. közötti időszakot vesszük alapul, akkor pedig a 350 ezret is meghaladhatná az évente befutó igények száma. Egyik verzió sem életszerű (az utóbbi egyáltalán nem), de nem is feltétlenül az újabb regisztrációs hullám növelheti a külhoni szavazatok későbbi súlyát.

A levélszavazás újdonságereje például választásról választásra kopni fog, ami vélhetően javítani fog a levélsomagok érvényességi arányán is. Az NVI-hez beérkezett összesen 158 654 levélsomagból ugyanis 128 712 volt érvényes, ami 18,87 százalékos érvénytelenségi arányt jelent. Az NVI az idei tapasztalatok alapján várhatóan igyekszik majd még érthetőbben elmagyarázni a választóknak szavazás módját, az azonosító nyilatkozat, a szavazólap és a belső boríték rendeltetésszerű használatát, sőt, akár további egyszerűsítések is elképzelhetők a rendszerben.

Végül az sem kizárt, hogy a fentiekben végzett számítások tanulság nélkül valók maradnak. Könnyen megeshet ugyanis, hogy nem lesz mivel összehasonlítani a 2014. évi eredményeket. Mivel – nem függetlenül a külhonból érkező voksoktól – a Fidesz–KDNP továbbra is rendelkezik a parlament kétharmados többségével, elképzelhető, hogy kisebb-nagyobb átalakításokat eszközöl a választási rendszeren, ami akár a külhoni szavazatok súlyának megnövelését is magával hozhatja. Például úgy, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok számára is megadja a második szavazati jogot, határon túli egyéni választókerületek kialakításával.

Orbán Balázs András

kutatási igazgató
Századvég Alapítvány

Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat

1. Bevezetés

Az állampolgárságnak tudományterülettől függően többféle megközelítésmódja ismert. Az állam- és jogtudományon túl érinti többek között a szociológiát, a demográfiát, a közgazdaságtant és a történettudomány számos ágát, így tulajdonképpen multidiszciplináris területtel állunk szemben.¹ Ebből következően az állampolgárság-fogalmak tudományterületenként radikálisan eltérnek egymástól.² Legegyértelműbben az alkotmányjog-tudományi, a nemzetközi jogi és a politikatudományi megközelítési módok azonosíthatóak be. Tárgyunk – vagyis az állampolgárság és a választójog összefüggései – szempontjából ráadásul mindhárom tudományterületen felfedezhetünk olyan állampolgárság-fogalomelemeket, amelyek nemcsak önállóan, hanem a választójoggal összefüggésben is értelmezhetőek. És ez csak egy példa az érinteni kívánt téma komplexitásának érzékeltetésére. Még nehezebb a helyzetünk, ha nem csupán az állampolgárság intézményét, illetve az állampolgárság és a választójog összefüggéseit kívánjuk vizsgálni, hanem ezeknek az alkotmányjogilag is releváns alapvető követelményeknek a választási igazgatás gyakorlati szempontjaival való összevetését is el kívánjuk végezni. Mi a jelen tanulmányban mégis valami hasonlóval próbálkozunk, és mindhárom érintett tudományterület összefüggéseit érintve igyekszünk először az állampolgársággal kapcsolatos aktuális kérdéseket – témánk szempontjából minimálisan szükséges mélységben – áttekinteni, majd az állampolgárság és a választójog általános és konkrét magyar kérdéseit vizsgálni. Végezetül pedig a határon túli magyarok választójogának megadásával

¹ KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése – koncepciók és alapmodellek Európában és Magyarországon*. PhD értekezés, 2009. 9. http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Kisteleki_Karoly_dis.pdf

² HORVÁTH Enikő: *Mandating Identity. Citizenship, Kinship Laws and Plural Nationality in the European Union*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, New York, 2008. 3–6.

kapcsolatos magyarországi dilemmákat és az első gyakorlati tapasztalatokat kívánjuk görcső alá venni.³

2. Kitekintés az állampolgárság mint jogintézmény múltjára, jelenére és jövőjére

Az állampolgárság alkotmányjogi megközelítésmódja Magyarországon előszeretettel hivatkozik a kétségtelenül egyértelműen beazonosítható osztrák és német hatásra. Az osztrák formális szemlélet szerint az állampolgárság olyan gyűjtőfogalom, amely meghatározott jogosultságcsoport odaítélésének tulajdonképpeni jogi eszköze. Ezzel szemben a német felfogás tartalmi megközelítéssel nem jogosultságok és kötelezettségek csoportjaként, hanem az állam fogalmához köthető politikai, érzelmi és kulturális kapcsolatként határozza meg az állampolgárságot.⁴ A két világháború közötti magyar szakirodalom – nyilvánvalóan szintén a német közjogi gondolkodás és különösen Jellinek hatását tükrözve – már ugyanezen az alapon közelített az állampolgárság kérdéséhez. Ennek értelmében a „honpolgári” kapocs egyrészt „államtagi minőségben való hozzátartozást” is jelent, másrészt olyan belsőbb, erősebb viszony is, amely nem függ a területi szuverenitástól, hanem esetleges külföldi tartózkodás esetén is változatlanul fennáll.⁵ A korabeli magyar hagyományokat vizsgálva nem lehet ugyanakkor azt sem állítani, hogy ez a megközelítésmód radikálisan újszerű lett volna hazánkban, ahol egyébként az osztrák megközelítési mód kevésbé nyert teret. Hiszen már a 19. századi általános közjogi álláspont is az volt, hogy állampolgársággal azok ruházhatók fel, akiket hazájukhoz természetes és állandó kötelék fűz. Tehát már ekkor is az az elgondolás állt a fókuszban, hogy az állampolgárság intézményét nem csupán formális jogi kapcsolatként kell felfogni, hanem azt az állam céljait és a közérdeket elősegítő „hazaszeret” mint jogon túli kapocs is átítatja.⁶ Természetesen ezt a felfogást a II. világháború utáni szocialista közjog tagadta, és az állampolgárság kérdésében – noha talán odáig nem jutott el, hogy a morális elemek létét megkérdőjelezze – inkább az osztrák jogviszony alapú felfogást erőltette, miközben a nemzethez tartozás kérdése értelemszerűen háttérbe szorult.⁷

Hazánkban túlra tekintve hasonlóképpen jól beazonosíthatók azok a csomópontok, amelyek körül a szakirodalom jellemzően vizsgálódik. Jól kivehető az az egyik mar-

³ Az állampolgárság fogalmával kapcsolatos kiemelések és megállapítások nem törekednek a teljességre és a beható ismertetésre, hanem azon rendezési szempont talaján állnak, melynek célja az elmúlt években lezajlott magyarországi változások megértésének és dogmatikai, illetve nemzetközi kontextusban történő elhelyezésének elősegítése.

⁴ HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor: 69. § [Állampolgárság] In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2008. 2438.

⁵ TOMCSÁNYI Móric: *Magyar közjog – Alkotmányjog*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926. 63–64.

⁶ KORBULY Imre: *Magyarország közjoga*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1884. 135.

⁷ BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1960. 179.

káns irányzat, amely szerint az állampolgárság kérdése a nemzeti szuverenitás origójából a nemzetközi jogi összefüggések felé tolódik, és ez felveti a nemzetközi állampolgársági jog kialakulásának kérdését. Csakhogy egy példával is megjelenítsük ezt: önmagában a „nationality” kifejezés helyett a „citizenship” kifejezés térhódítása ugyanennek a tendenciának a terjedésére utalhat.⁸ Ezen túlmenően egyértelműen megjelenik egy olyan megközelítésmód is, amelyik az állampolgárság szabályozásához kapcsolható, emberi jogi szempontból értelmezhető követelményrendszerek kialakulását teszi vizsgálódásának középpontjába. Ha politikatudományi értelmezéseket is be szeretnénk hozni, akkor azt mondhatjuk, hogy az állampolgárság intézménye, fogalma tradicionális, görög gyökerekből táplálkozik – amelyet ebben az értelemben a „citizenship” fogalmával jelölünk –, és egy politikai közösségben való aktív részvételt jelentett meg. Elfogadott vélekedés, hogy a görög hatás ma is befolyásolni látszik, a későbbiekben azonban – ahogyan azt már a magyar helyzettel kapcsolatban jeleztük – a területi alapú nemzetállamok elterjedésével az állampolgárság az adott nemzetállamhoz tartozás kifejezését megtestesítő jogi viszonyra is vált. Napjainkban ezzel ellentétes tendenciák is megfigyelhetők, és egyrészt a helyi szintű kormányzások megerősödésével, másrészt a nemzetállamon túli kötelékek elterjedésével az állampolgárság megítélése is változóban van. Egyes vélekedések szerint ezek az alternatív közösségek, identitásképző elvek a globalizáció hatására meg fogják haladni a nemzetállami kereteket, míg mások azt emelik ki, hogy a kétségtelenül meglévő változások nincsenek összefüggésben az állampolgárság jogviszonyként és identitásképző elemként betöltött szerepével. A politikatudomány vitái mindenesetre leginkább ezen alternatív közösségek identitásképző elemként történő elismeréséről, valamint ennek ellentétéként a nemzetállamok erősödéséről zajlanak.⁹

Segíti az állampolgárság intézményével kapcsolatos viták és trendek megértését a transznacionális kifejezés használata, ugyanis jól körülírja a modern kor kihívásait, amely a tárgykörben végzett tudományos vizsgálódásokat leginkább foglalkoztatja. A transznacionális állampolgárság kifejezés a nemzetállamok által felállított tiszta és idealista szabályozási logikát meghaladó jogviszonyokra utal, és három fajtája különböztethető meg. Egyrészt vannak azok a több ország állampolgárságával egyszerre rendelkező személyek, akiknek egyre növekvő számához a nemzetközi összetetésben is egyértelműen egyre támogatóbb jogi környezet is hozzájárul. Ezen túlmenően léteznek az állampolgárság angol elnevezésének parafrázisával létrehozott „denizenship” fogalmával illetett személyek, akik egy külföldi államban található lakóhelyük révén az állampolgársághoz nagyon hasonló jogokhoz jutottak. Ezeket a jogi kapcsolatokat tehát nem az állampolgársági, hanem a migrációs joganyag szabályozza, de a jogokat tekintve nagyon hasonló az állampolgári jogálláshoz (például választójog a helyi választásokon). A harmadik kategóriába az „ethnizenship” kifejezéssel leírható egyének tartoznak, akiknek

⁸ SPIRO, Peter J.: *A New International Law of Citizenship*. American Journal of International Law, vol. 694. 2011. 42–43.

⁹ BOSNIAK, Linda: *Citizenship Denationalized*. Indiana Journal of Global Legal Studies, vol. 7. 2002. 470–474.

úgy juttat állampolgárságot egy állam, hogy az egyénnel származási, történelmi vagy egyéb kulturális kapcsolat áll fenn.¹⁰ Tipikusan ilyen jellegű transznacionális állampolgárságot hoz létre a magyar egyszerűsített honosítás intézménye.¹¹

Mint már említettük, az állampolgárság nemcsak jogi státuszként, emberi jogként vagy a politikai közösséghez való tartozás leképeződéseként, hanem identitásként is értelmezhető. Az identitásként felfogott állampolgársággal összefüggésben is számos megközelítési mód lenne kiemelhető, és ezen vélekedések némelyike inkább a nemzetállamokon túli, míg megint mások a nemzetállamokkal szoros összefüggésben álló állampolgárság-intézményt erősítik. A speciális magyar történelmi és geopolitikai helyzettel összefüggésben viszont sokkal érdekesebbek azok a – fenti, transznacionális állampolgárságot vizsgáló – szociológiai alapokon álló kutatások, amelyek szerint – nyilvánvalóan a technikai fejlődésből következő tömegkommunikációs eszközök és a mobilizációs lehetőségek radikális megerősödésével – rohamosan nő egy olyan réteg számaránya, akik kétnyelvűek, s könnyen mozognak akár két különböző szociokultúrában is. Ezek nemzetek feletti, nem pedig nemzeten túli kötelékek, amelyek nem a nemzetállamhoz való effektív tartozás meghaladásában, hanem a több nemzetállammal kialakított valódi kapcsolatokon alapulnak.¹² Álláspontunk szerint ezek a megközelítések azok, amelyek leginkább segítik megérteni egy valóban globalizálódó modern környezetben az állampolgárság helyét és jelentőségét.

Végezetül érdemes kiemelni, hogy a nemzetközi szakirodalomban számos tanulmány több tudományág aspektusából foglalkozik azzal, hogy az európai integráció hogyan hat az állampolgárság intézményének jelentőségére. Vajon a jövőben is olyan elemetáris szerepet fog betölteni az állampolgárság mint jogintézmény, mint tette azt az elmúlt időszakban vagy a jövőben az európai integráció olvasztótengelye ezt a kérdést is felolvasztja-e? Ennek a kérdésnek a megítélése természetesen nem tárgya jelen tanulmányunknak, de egy állampolgárság és a választójog összefüggéseiről szóló tanulmányban talán Dimitry Kochenov nemrégiben publikált álláspontját érdemes ebben a kérdésben kiemelni. Álláspontja szerint jól látható, hogy a következő időszakban az integráció alapja, illetve motorja nem a gazdaság és a szabad piac, hanem az állampolgárság mint paradigma lesz.¹³ Ebből a megállapításból azonban az következik, hogy az állampolgárság szerepe még az európai integrációban sem az eljelentéktelenedés irányába fog elmozdulni, hanem éppen ellenkezőleg, a közeljövő felértékelődött, markáns kérdésekként fog megjelenni.

¹⁰ BAUBÖCK, Rainer: *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*. Fordham Law Review, vol. 75. 2007. 2395–2396.

¹¹ A tanulmány a bevett magyar terminológia szerint a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdésében és 5. §-án alapuló honosításra az egyszerűsített honosítás, míg minden más külföldi vagy magyar, a főszabályhoz képest könnyített feltételekkel megvalósuló honosításra a kedvezményes honosítás kifejezést használja.

¹² BOSNIAK, L.: *Citizenship Denationalized*, i. m. 484.

¹³ KOCHENOV, Dimitry: *The Citizenship Paradigm*. University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series, vol. 8. 2013. 41.

3. Az állampolgárság nemzetközi alapjai és legújabb kihívásai

Az állampolgárságnak jelentős nemzetközi jogi összefüggései vannak, amelyek természetesen elsődlegesen nemzetközi szerződésekben és azok értelmezési gyakorlatában öltönek testet. Ezen túlmenően – noha nem a nemzetközi jog felségterületéről van szó – az Európai Unió jogforrásai is számos állampolgársági kérdést érintenek. Sonnevend Pál például egy előadásban¹⁴ arra mutatott rá, hogy noha az állampolgárság nem tartozik a nemzetközi jog körébe, hanem sokkal inkább az államok szuverenitásához köthető, emberi jogi szempontból bizonyos megkötések valamennyi állam állampolgársági jogalkotására és joggyakorlatára nézve irányadóak. Az Európai Unió Bírósága is tiszteletben tartotta ezt a kitétel, és éppen a Sólyom-ügyben rögzítette, hogy az uniós jog a nemzetközi jog fényében értelmezendő, és így érvényesül. Az Európai Unió Bírósága a Micheletti-ügyben egyértelműen elutasította az állampolgárság és az állandó lakóhely közötti kapcsolat követelményét.¹⁵ A Rottmann-esetben pedig kifejezetten korlátozta az állampolgárságtól való megfosztás tagállami követelményét.¹⁶ Az Európai Unió joggyakorlata tehát jórészt a nemzetközi jog által kimunkált elvek mentén halad. A legfontosabb nemzetközi jogi jogforrások sorát a Népszövetség keretein belül megszületett Hágai Egyezmény (1930) kell kezdenünk, amely már az állami szuverenitás hangsúlyozásán túl az állampolgársághoz való jog mint emberi jog aspektusait is felvetette. Ezen túlmenően igyekezett a többes állampolgársággal kapcsolatos helyzeteket feloldani. Ezt követően kiemelésre érdemes lehet az Egyesült Nemzetek Szervezete égiszén belül megkötött legfontosabb szerződések: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), a Hontalanok Helyzetéről Szóló Egyezmény (1954), a Férjzett Nők Állampolgárságáról Szóló Egyezmény (1957), a Hontalanság Csökkentéséről Szóló Egyezmény (1961), a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről Szóló Egyezmény (1965), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmánya (1966), a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Minden Formájának Kiküszöböléséről Szóló Egyezmény (1979), valamint a Gyermekek Jogairól Szóló Egyezmény (1989). Ezen egyezmények legjelentősebb közös jellemzőjeként talán az emelhető ki – noha természetesen számos tárgykört érintettek, és az értelmezésük számos irányban tágitotta az állampolgársággal kapcsolatos nemzetközi jogi joganyagot –, hogy mindannyian elsődlegesen az állampolgárság emberi jog felfogását igyekeztek érvényesíteni, és a diszkriminatív helyzeteket felszámolni. Kovács Péter véleményével élve a 20. század nemzetközi jogi dokumentumai alapvetően két dologra koncentráltak: egyrészt arra, hogy mindenkinek legyen egy állampolgársága, másrészt különböző ösztönzők és automatizmusok révén igyekeztek azt elősegíteni, hogy senkinek se legyen kettő. Ez a megközelítés azonban mára nehezen

¹⁴ Sonnevend Pál előadása a Kisebbségi Jogvédő Intézet „Az állampolgárság változó fogalmának többszintű következtetései” című, 2013. május 23-24-i konferenciáján.

http://kji.hu/sites/default/files/Nemzetk%C3%B6zi%20Konferencia_Osszefoglalo_HUN.pdf

¹⁵ Michelletti-ügy C-369/90. Judgement of 7 July 1992.

¹⁶ Rottmann-ügy C-135/08. Judgement of 2 March 2010.

tarthatóvá vált, ugyanis az első feltétel és az életviszonyok megváltozása következtében ugrásszerűen nőtt a kettős állampolgárok száma, miközben a kettős állampolgárság és a katonai szolgálat súlyos kérdései háttérbe szorultak, illetve kiderült, hogy az adózással kapcsolatos problémák nemzetközi jogi szempontból közel sem megoldhatatlanok.¹⁷ A fenti egyezményeket egészítik ki az olyan jelentősebb regionális egyezmények, mint például az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (1969) és az Európa Tanács keretében elfogadott legfontosabb dokumentumok: az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amely ugyan nem tartalmazza az állampolgárság megszerzéséhez való jogot, de számos rendelkezésén és a strasbourgi bírósági gyakorlaton keresztül alakítja az állampolgárság nemzetközi jogi összefüggéseit, továbbá a Többes Állampolgárság Eseteinek Csökkentéséről és a Többes Állampolgárság Esetén a Hadkötelezettségről Szóló Egyezmény (1963), az Állampolgárságról Szóló Európai Egyezmény (1997) és az Államutódlással Kapcsolatos Hontalanság Megelőzéséről Szóló Egyezmény (2006).¹⁸

Az állampolgárság nemzetközi jogi összefüggéseit kutatva nem feledkezhetünk meg a közkeletű hivatkozási pontként elhíresült Nottebohm-ügyben megjelenő effektivitás elvéről sem.¹⁹ Ennek értelmében az állampolgárságot szerző egyén és az állampolgárságot adó állam között tényleges – ugyanakkor részleteiben nehezen definiálható – kapcsolatnak kell fennállnia. Éppen a meghatározás nehézségeiből adódóan azonban nincs olyan általánosan elfogadott, nemzetközi jogi alapelv, amely egyrészt kifejezetten rendelkezik az effektivitásról, másrészt részletekbe menően szabályozná a megfelelő kapcsolat fogalmát. Ebből következően nem áll fenn olyan szabály, amely az állampolgárság megadásához a megfelelő kapcsolat követelményét írná elő. A megadott állampolgárságot tehát más államok kötelesek elfogadni, noha nemzetközi jogi szempontból – ahogyan az az adott ügyben megállapítást nyert – más államoktól csak abban az esetben várható el az állampolgárság elismerése, ha az valódi kapcsolaton alapul.²⁰ Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy az effektivitás elve önmagában nem mond semmit arról, hogy az adott állam a belső szabályozásában milyen jogkövetkezményeket fűz az állampolgársághoz.²¹ Ennek ellenére elmondható, hogy az állampolgárság fogalmának immanens elemévé vált az effektivitás elve, amelynek érvényesülése valamennyi esetben, például a magyar egyszerűsített honosítás bevezetésének nemzetközi jogi vetületének vizsgálatakor is figyelembe veendő. A vita azonban nem az effektivitás elvének létezése, hanem annak

¹⁷ KOVÁCS Péter: *A kettős állampolgárság kérdése az Európa Tanács nemzetközi szerződéseinek koordinátái között*. Europa Institute Budapest: Állampolgárság Európában, Budapest, 2005. 223–226.

¹⁸ Az állampolgárság szabályozásával kapcsolatos legfontosabb nemzetközi egyezmények felsoroló gyűjtés a következő kiadvány gyűjtését követi: ACHIRON, Marilyn: *Állampolgárság és hontalanság – kézikönyv parlamenti képviselőknek*. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Regionális Képviselete, Budapest, 2007.

¹⁹ Nottebohm-ügy (Liechtenstein v. Guatemala), International Court of Justice, Second Phase, Judgement of 6th April 1955.

²⁰ GANCZER Mónika: *Az állampolgárság más államok általi elismerése és az effektivitás elve*. Állam- és Jogtudomány, 53. évf. 2012/1. 36–40.

²¹ KÖRTVÉLYESI Zsolt: *Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság*. Fundamentum, 15. évf. 2011/2. 51.

konkrét tartalma körül forog. Nincs ugyanis semmilyen egységes jogi mérce arra nézve, hogy milyen tényleges kapcsolat fogadható el a honosítási szabályok megállapításánál.

Az állampolgárság nemzetközi jogi helyzetének áttekintése során érdemes a kettős állampolgárság kérdését külön is górcső alá venni. Kiindulásképpen, nemzetközi összehasonlítás módszerében azt mondhatjuk, hogy az Európai Unióban a kettős állampolgárság tagállami szintű szabályozásával kapcsolatban különböző trendek azonosíthatók. Ezen alapján az uniós tagállami szabályozások vagy nem vesznek tudomást a kettős állampolgárságról, vagy kifejezetten megpróbálják kiküszöbölni a létrejöttét, vagy kifejezetten elfogadóan viszonyulnak a kérdéshez.²² Mint azt már említettük – miután a jogegyenlőség és megkülönböztetés általános tilalmával kapcsolatos emberi jogi jellegű követelmények a nemzetközi jogi szabályozásban is érvényesültek –, az állampolgársággal kapcsolatos nemzetközi jogi joganyag a kettős állampolgárság tiltása helyett a tudomásulvétel irányába fordult. Még egy olyan regionális szereplő van, aki tisztségénél fogva hivatalosan is állást foglal a kettős állampolgárság kérdésében, és ennek azért van különös jelentősége, mert az állampolgárság és a kisebbségi jogok összekapcsolódása már önmagába is nagy vitákat vált ki európai szinten. Nemzetközi jog szempontból értékelhető tehát az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségi főbiztosának ajánlása, az úgynevezett bolzanói ajánlások, amelyek mint soft law eszköz hatnak. Az állampolgárság kérdésében az ajánlások elismerik a nemzetek azon jogát, hogy az állampolgárság megadása során figyelembe vegyenek kulturális, nyelvi, történeti vagy családi kötődést, azonban mindeközben tiszteletben kell tartaniuk a Velencei Bizottság által is hangsúlyozott követelményeket, illetve tartózkodni kell az állampolgárság tömeges megadásától még abban az esetben is, ha a lakóhely szerinti állam megengedi a kettős állampolgárságot.²³ A főbiztos véleményéből tulajdonképpen az olvasható ki, hogy álláspontja szerint nem szerencsés, ha az állampolgárság pusztán kisebbségpolitikai eszközként jelenik meg. Álláspontunk szerint azonban még az etnikai alapú honosítások sem értelmezhetőek döntően kisebbségi szempontból. Mi is csatlakoznánk azokhoz a véleményekhez, amelyek inkább azt emelik ki, hogy a nemzetközi közösség mindinkább elfogadó a kettős állampolgársággal kapcsolatban, és olyan gesztusként tekint az állampolgárság megadására, amely lehetőséget teremt arra, hogy az állampolgárok anélkül integrálódjanak egy politikai közösséghez, hogy más politikai közösségben betöltött tagságukat feladnák.²⁴ Ráadásul nem szabad elfelejteni, hogy az állampolgárság kizárólagos kapcsolatként történő értelmezése az Európai Unió tagállamaiban különösen idejétmúltnak tűnik, hiszen az uniós státusszal együtt járó jogok az élethelyzetek egy szűkebb körébe szorították vissza az adott uniós tagállam állampolgársági intézményét, miközben a tagállamok legtöbbször kedvezményes feltételű honosítást biztosít azon sze-

²² TÓTH Judit: *Miért nem lehet, ha szabad? – A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől*. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2004/2. 11.

²³ JUHÁSZ Hajnalka: *Kettős vagy többes állampolgárság a bolzanói ajánlások és a ljubljani irányelvek tükrében*. Iustum Aequum Salutem, 2013/2. 172.

²⁴ SZABÓ Marcel: *A többes állampolgárság – Új nemzetközi és uniós perspektívák felé?* Állam- és Jogtudomány, 54. évf. 2013/1-2. 132.

mélyeknek, akik az államhatárok megváltozása, politikai üldöztetés vagy gazdasági okok hatására hagytak el egy adott tagállamot, miközben a kulturális, nyelvi vagy vérségi kapcsolat fennmaradt.²⁵

Korábban érintőlegesen foglalkoztunk már az állampolgárság alkotmány-tudományi kérdéseivel, azonban a magyar Alkotmánybíróság álláspontjának áttekintésére mind-ezidáig nem került sor. Az alkotmánybírósági döntések közül kiemelkedő a 40/2004. (X. 27.) AB határozat, amelyben a testület a magukat magyar nemzetiségűeknek valló, lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok kedvezményes honosítására vonatkozó népszavazási kérdést bírálta el. Az alkotmánybírák döntése szerint a tervezett kedvezményes honosítás – amelynek részletes szabályozása a döntés pillanatában természetesen nem lehetett ismert, tekintettel arra, hogy nem normakontroll, hanem népszavazási kérdés népszavazásra bocsáthatósága volt az ügy tárgya – alapvető oka a Magyarországhoz való erős kötődés fennállásának egyénienkénti vizsgálata. Ez az állampolgársági kérdések szabályozásánál a kedvezmény nyújtásának olyan ésszerű indoka, amely megfelel az akkor hatályos Alkotmány felelősségi klauzulájának is. A bírák kiemelték azt is, hogy ez az álláspont összhangban van a Velencei Bizottságnak az úgynevezett státustörvénnyel összefüggésben készített jelentésének megállapításaival is. Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra is, hogy az Állampolgárságról Szóló Európai Egyezményt (1997) értelmző kommentár szerint nem tekinthető a szabály megsértésének az olyan eset, amelyben az államok kedvezményeket biztosítanak az állampolgárság megadásánál. Sőt, a kommentár megalapozottnak tekinti azt a kedvezményt, amelyet honosításnál a nemzeti nyelv ismerete, a leszármazás, a születési hely alapján nyújtanak. Az alkotmánybírósági döntés utal arra is, hogy Velencei Bizottság jelentése az Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezményre (1995) hivatkozva arra a következtetésre jutott, hogy nem minősül diszkriminációnak, ha a lakosság egy része nem részesül olyan kedvezményben, mint amelyet egy etnikai alapon meghatározott csoport tagjai megkapnak. Az Alkotmánybíróság döntéséhez Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményt csatolt.²⁶ Álláspontja szerint az Állampolgárságról Szóló Európai Egyezmény (1997) értelmében a részes államok állampolgárságra vonatkozó szabályai nem tartal-

²⁵ LÁNCOS Petra Lea: *Többes állampolgárság – A választási elvek áttörése?* Iustum Aequum Salutem, 2013/2. 17–176.

²⁶ Kukorelli István hívta fel arra is a figyelmet, hogy az Alkotmányban és kibővített formában az Alaptörvényben szereplő felelősségi klauzula nem az állampolgárság általános kiterjesztését és a választójog megadását jelentő politikai döntések alkotmányos alapja, hanem a magyar állam irányába megfogalmazott olyan általános kötelezettséget, amelyhez aztán szabadon csatolhat konkrét törvényhozási tárgykört és feladatot. (Lásd: KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 29.) A döntéshez csatolt különvéleményében még azt is kiemelte, hogy „a felelősségi klauzulát az állampolgársággal összefüggésben nem lehet az Alkotmány más rendelkezéseitől (például 69–70. §) függetlenül értelmezni. Az állampolgárság nemcsak alapjog, hanem a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye, amely történetileg nem feltétlenül azonos az adott személy etnikai származásával. A népszavazás kezdeményezői szándékuk szerint nem az országhoz (az államhoz, államterülethez), hanem a nemzethez kívánják kötni az állampolgárság intézményét. Szándékuk nemességét nem vitatva, ez az elképzelés komoly alkotmányjogi problémákat vet fel.”

mazhatnak olyan megkülönböztetést, amely kimeríti az etnikai származáson alapuló diszkriminációt. Arra hívja fel a figyelmet, hogy az Állampolgárságról Szóló Európai Egyezményhez (1997) készült kommentár szerint akkor nem tekinthető egyezmény-sértőnek a különbségtétel, ha annak alapja valamely ésszerű és objektív ok. Ésszerűnek minősül a kommentár alapján az – írja a különvélemény –, ha a részes állam a kedvezményes honosításhoz a nemzeti nyelv ismeretét követeli meg, ha születési helyhez köti az állampolgárság könnyített megszerzését, illetve ha kedvezményesen honosítja állampolgárának leszármazottját. A kommentárban említett példák objektív jogi tények, amelyekhez képest az európai gyakorlatban eddig alig ismert szubjektív alapú kedvezmény lenne a kérdésben szereplő nyilatkozattételhez kötött honosítási jogcím. A honosítás kedvezményezettjei tehát pusztán azon az alapon volnának honosíthatóak, hogy magyar nemzetiségűként nyilatkoznak magukról, s ez így önmagában nem felel meg sem indokolt kedvező elbánásnak, sem a Nottebohm-ügyben megjelent effektív kapcsolat elvének. A határozatból tehát az állapítható meg, hogy az alkotmánybírák többsége elégséges feltételnek tekintette a nemzetközi jognak való megfelelés szempontjából az etnikai alapú kedvezményes honosítást, míg a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró – noha önmagában a kedvezmény biztosítását nem tartotta nemzetközi szerződésbe ütközőnek – objektívebb feltételek meghatározását tartotta szükségesnek. Érdemes ezt az alkotmánybírói határozatot az egyszerűsített honosításhoz szükséges feltételekkel összevetni. Egyértelműen megállapítható, hogy az egyszerűsített honosítás bevezetése a népszavazásban feltett kérdéshez képest további, objektív és ésszerű feltételek mellett valósult meg (például nyelvtudás igazolása, közbiztonsági és nemzetbiztonsági vizsgálat), és ezt más tanulmányok is elismerik.²⁷ Látható tehát, hogy a különvéleményben felhívott mércék jópár évvel később erősen hatottak a jogalkotóra az egyszerűsített honosítás intézményének felállításakor.

4. Állampolgárság és a választójog összefüggései

Számos tanulmány jelzi azt a jól kivehető nemzetközi tendenciát, hogy a választójog és az állampolgárság kéz a kézben járnak egymással, és a választójogosultság jellemzően az állampolgársághoz mint kritériumhoz kötődik.²⁸ Ez a jelenség nyilvánvalóan az állampolgárság politikai részvétellel, illetőleg politikai közösséghez tartozást szimbolizáló (és talán konstituáló) szerepével összefüggő és fentebb már érintett fogalmából ered. Legkézenfekvőbb talán ezt a kapcsolatot a magyar Alkotmánybíróság 2010-ben meghozott, más szempontokból talán kevésbé jelentős, ám dogmatikai értelemben világos

²⁷ GANCZER Mónika: *A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig*. Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata, 2011/1-2. 79.

²⁸ LARDY, Heather: *Citizenship and the Right to Vote*. Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 17 1997. 75.

döntésének felidézésével érzékeltetni.²⁹ Az egyszerűsített honosítás intézményének alkotmányosságát elbíráló döntéshez vezető indítványban az indítványozó az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglalt népszuverenitás elvének sérelmét látta abban, hogy – álláspontja szerint – az állampolgársági törvény módosítása, vagyis az egyszerűsített honosítás bevezetése eredményeként előfordulhat, hogy nem a Magyarországon élők, hanem a szomszéd országokban élő honosítottak szavazatai döntenek el az országgyűlési képviselői választások eredményét. Az Alkotmánybíróság döntésében felidézte, hogy már egy 1993. évi határozatában kiemelte, hogy az Alkotmány „2. § (2) bekezdésében meghatározott népszuverenitás elsődlegesen az ország választópolgárainak abban a jogában fejeződik ki, hogy választással létrehozzák a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervet és többségi szavazással döntenek az országos népszavazásra bocsátott kérdésekről. [...] A népszuverenitás alanya az ország választópolgárainak összessége.”³⁰ Az Alkotmánybíróság e döntésében nyilvánvalóvá tette, hogy a népszuverenitás alkotmányos tartalma és az állampolgársági törvény honosításra vonatkozó rendelkezései között alkotmányjogi szempontból nincs értékelhető, közvetlen összefüggés. Az egyszerűsített honosítás bevezetésével önmagában ugyanis nem változtak a népszuverenitás gyakorlásának lényegét jelentő választójogi szabályok. Az esetleges félreértések elkerülése végett jelezniük érdemes, hogy később, az Alkotmánybíróság döntését nagyjából egy évvel követően megtörtént a választójogi szabályok módosítása is. Ez a példa ugyanakkor jól érzékelteti azt az alkotmányjog-tudományban uralkodó, meglehetősen elterjedt látásmódot, amely a választójog kérdését főképp nem az állampolgárság szemüvegén keresztül, hanem más megközelítésekben vizsgálja.

Ezen a ponton egy érdekes kérdésre érdemes ráirányítani a figyelmet, amely szintén a választójog és az állampolgárság kölcsönhatásával foglalatoskodik. Nem tagadható, hogy a választójog sok esetben elválik az állampolgárság intézményétől. Azt mondhatjuk, hogy az állampolgárság a politikai közösséghez tartozás egy meglehetősen bevett, automatizmusokkal körülbástyázott módja, ugyanakkor nem tekinthető a választójogot kizárólagos keletkeztető pozíciónak.³¹ Ebből következően terjedőben vannak azok a nézetek, amelyek az állampolgárság és a választójog kérdését még jobban szét akarják választani, és megkérdőjelezzik az állampolgárság mint a politikai közösséghez tartozás legnyilvánvalóbb igazolására szolgáló jogviszony létjogosultságát. Ezek a törekvések azonban egyes vélekedések szerint kétélű fegyverként funkcionálnak, hiszen az állampolgárság jogintézménykénti devalválódásához vezethetnek.³² A probléma különösen élesen válik láthatóvá előttünk, ha nem elméletben, hanem konkrétan, az állampolgárság versus lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának kérdésére koncentrálnunk. Ismét csak az bizonyosodik be, hogy a választójog egy politikai közösségben

²⁹ 188/2010. (XI. 12.) AB határozat

³⁰ 22/1993. (IV. 2.) AB határozat

³¹ Gondoljunk csak arra a kézenfekvő példára, hogy a helyi választásokon jellemzően olyan személyek is választójoggal rendelkeznek, akik nem az állampolgárság okán, hanem más jogi tények vagy jogviszony alapján (pl. lakóhely) minősülnek az adott politikai közösséghez tartozónak.

³² SONG, L. Sarah: *Democracy and Noncitizen Voting Rights*. Citizenship Studies, vol. 13. 2009. 615.

való részvételhez szükséges legfontosabb eszköz, tehát minden vita középpontjában az a kérdés áll, hogy egy ilyen közösségben való részvételnek milyen korlátai vannak.³³ Egy a teoretikus vitát boncoló és összegző tanulmány úgy vélte, hogy ezek a viták jórészt akörül forognak, vajon az állampolgárság megléte mellett „territoriális kapcsolat” is szükséges-e a választójog gyakorlásához.³⁴

A választójog és az állampolgárság kérdését vizsgáló politikatudományi elemzés szerint, amely nem csupán a lakóhely nélküli állampolgárokkal, hanem az állampolgárság nélküli lakosokkal is foglalkozik, négy archetípus különböztethető meg ideológiai szempontból. A klasszikus republikánus álláspont rendkívül szoros köteleket vár el az egyéntől a politikai közösség döntéseinek alakításáért cserébe, így a területen kívül tartózkodó állampolgárok és az ország területén lakóhellyel rendelkező személyek választójoga nem fogadható el. Az etnikai vagy nemzeti alapú megközelítés nem a területi, hanem az etnikai hozzáállást részesíti előnyben, így elfogadja a külföldön élő állampolgárok választójogát, viszont az ország területén élő külföldiek esetében elutasítja mindezt. A liberális megközelítésmódnak két leágazása van: a területi és a hatás alapú. A területi alapú megközelítés szerint az állam joghatósági területén tartózkodó minden személynek egyenlő jogot, így választójogot kell biztosítani, míg a „quod omnes tangit ab omnibus approbetur” elvet követő hatás alapú koncepcióban nem a személyekre, hanem az egyes döntésekre koncentrálna mondja ki, hogy annak kell a választójogot biztosítani, akire az adott döntés hatással lesz.³⁵

A status quo-t rögzítve azt emelhetjük ki, amit a legátfogóbb összehasonlító tanulmány is megjegyvez: bár az alkotmányok jelentős része minden állampolgárnak biztosítja a választójogot, a jog gyakorlásának jogszabályok által megengedett módja gyakran megnehezíti, hogy az érintettek élni is tudjanak alkotmányos jogaikkal. Ez a – nemzetközi szakirodalom által is gyakorlatilag kizárólagosan idézett – 2007. évi kiadvány jelenti ki, hogy 115 ország biztosítja legalább egy típusú választáson az úgynevezett „external voting” lehetőségét. Ezen kifejezésbe a kutatás ugyanakkor a migráns munkavállalókat, a menekülteket, a bizonyos speciális foglalkoztatási ágba tartozókat és valamennyi, átmeneti jelleggel vagy tartósan külföldön tartózkodó állampolgárt is beleérti.³⁶ Trócsányi László felosztása a „gondoskodó anyaország” és „laissez-faire” típusú országokat külön-

³³ CARTER, Caroline: *The Right to Vote for Non-Resident Citizens: Considered Through the Example of East Timor*. Texas International Law Journal, vol. 46. 2011. 661.

³⁴ A választójog külföldön élő állampolgárookra történő kiterjesztése a demokrácielméletek szempontjából is tulajdonképpen a politikai közösséggel való konzisztencia relációjában vehető fel. Vannak ugyanis olyan vélekedések is, amelyek szerint ezek az állampolgárok nem minősülnek a politikai közösség részének, tehát a választójoghoz való juttatásuk révén a kulturális nemzet és a politikai nemzet fogalma egymásra csúszik. FÁBIÁN György: *A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban*. De iurisprudentia et iure publico – Jogi- és Politikatudományi Folyóirat, 2012/3. 3.

³⁵ BAUBÖCK, Rainer: *Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership*. Political Science and Politics, vol. 38. 2005. 685.

³⁶ *Voting from Abroad – The International IDEA Handbook*, Stockholm, 2007. http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf

bözteti meg az állampolgársággal és a választójoggal összefüggésben. Az Alaptörvényen alapuló közjogi rendszerben Magyarország – a latin országokhoz hasonló módon – az előbbi kategóriába sorolható, és mint ilyen, biztosítja a választójogot a külföldön élő állampolgároknak – inkább korlátozás nélkül, de legalább minimális korlátozással. Általános megfigyelés, hogy ezen országok mindegyikének – például Franciaország, Olaszország, Portugália, Románia, Horvátország – jelentős diaszpórája van. Az utóbbi, „laissez-faire” típusú országok közé pedig azokat az országokat soroljuk, amelyek nem vagy csak szigorú feltételek mellett biztosítják a választójogot a határon túl élő állampolgároknak.³⁷

A fentiek alapján kanyarodhatunk rá tanulmányunk egy kulcspontjára, a kettős állampolgárság és a választójog összefüggéseire. A kettős állampolgárság kérdését ugyanis politikatudományi szempontból a politikai részvétel értelmében szokás felvetni, leginkább talán oly módon, hogy az egyre terjedő többes állampolgárság hogyan befolyásolja az állampolgárok állampolgárságaik államában végbemenő politikai aktivitását. Empirikus kutatásokkal főként az Egyesült Államokból származó szakirodalomban találkozunk, ahol a bevándorló és kettős állampolgársággal rendelkező latin közösség körében készült több átfogó vizsgálat és elemzés. Az elkészült kutatások megállapításai azonban általában ellentmondanak egymásnak, így nehezen megállapítható, hogy a kettős állampolgárok politikai részvételi jogait, leginkább pedig választójogukat kisebb vagy nagyobb arányban gyakorolják, mint a kizárólag egy állam állampolgárságával rendelkező társaik.³⁸

Az európai szabályozást vizsgálva nem mondhatjuk, hogy lenne olyan uniformizált minta, amelyet az országoknak követniük kellene. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének jónéhány dokumentuma például bátorítja a tagállamokat arra, hogy leépítsék a külföldön átmenetileg vagy tartósan tartózkodó állampolgáraikkal szemben választójogi korlátozásokat.³⁹ Látni kell ugyanakkor, hogy ezek az ajánlások jogi kötőerővel nem rendelkeznek. A Velencei Bizottság külföldi szavazás kérdéseit elemző dokumentumáról, amelyben egyébként maga is a jelentéstevők között volt, úgy írt Trócsányi László a tanulmányában, mint egy olyan konszenzusos dokumentumról, amely pozitív üzenetet közvetít azon tagállamok felé, amelyek külföldi állampolgáraik számára választójogot biztosítanak.⁴⁰ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának pedig szűken vett témánk szempontjából relevanciával bíró kérdésekben meglehetősen kevés döntése volt. A szabad választásokhoz való jogot ugyan tartalmazza az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke, ugyanakkor ez csak a legalapvetőbb

³⁷ TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 47–49.

³⁸ BLATTER, Joachim K.: *Dual Citizenship and Democracy*. „Global Governance and Democracy” Working Paper Series, <http://www.unilu.ch/files/Dual-Citizenship-and-Democracy-wp01.pdf>

³⁹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Resoulation no. 1459 (2005) §7, Recommendation no. 1714 (2005) §1ii, Recommendation no. 1410 (1999) §5iii

⁴⁰ TRÓCSÁNYI: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*, i. m. 50–51.

demokratikus politikai alapelveket deklarálja. A meglehetősen szerény nagyságú esetjog is főképp negatív jogértelmezéssel kapcsolatos, vagyis abban a tekintetben hoz döntést, hogy mely esetek nem tartoznak a rendelkezés hatálya alá.⁴¹ Összefoglalás szempontjából legaktuálisabbnak és legfontosabbnak a Shindler v. United Kingdom-ügy tekinthető, ahol a testület megállapította, hogy nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét az a brit szabályozás, amely szerint külföldi lakóhelyet létesítő brit állampolgár választójoga 15 év „távollét” után megszűnik.⁴² Az Emberi Jogok Európai Bíróság áttekintette az Európa Tanács vonatkozó dokumentumait, és arra jutott, hogy a tagállamoknak széles mérlegelési lehetősége van a kérdés megítélésében, és vegyes a gyakorlat abban a tekintetben is, hogy a választójogot belföldi lakóhelyhez kötik-e vagy sem. Az egyik legjelentősebb, Tanase v. Moldova-ügyben pedig megállapította a bíróság, hogy a szabad választásokhoz való egyezményben garantált jog megsértését jelenti, ha egy tagállam a többes állampolgárok parlamenti mandátumszerzését akadályozni kívánja.⁴³ Az ítélet jelentőségét az adja – túl azon, hogy jól mutatja, hogy noha az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem rendelkezik gazdag állampolgársággal kapcsolatos rendelkezésekkel, a strasbourgi fórum mostanra mégis jelentős befolyást gyakorol ennek a kérdésnek a megítélésében is –, hogy a bíróság a döntésében egyértelműen és nyilvánvalóan hivatkozik (a kettős állampolgárok diszkriminációjának tilalma és a választási rendszer stabilitása tekintetében) a Velencei Bizottság választási kódexére. Mindez pedig jól mutatja a dokumentum regionális jelentőségét. Az Emberi Jogok Európai Bíróság korábbi döntéseiben azt is egyértelművé tette, hogy nem minősül egyezménysértőnek a választójog lakóhelyhez kötése, noha a döntés témánk szempontjából érdekes körülmények között alakult ki. A bíróság első döntésében még egyezménysértőnek tekintette azt a szabályozást, amely kizárta a lakóhellyel nem rendelkező görög állampolgárok választójogának gyakorlását, természetesen a diszkriminációs érvelés alapján. Az ítélet precedenst teremtett volna, hiszen sok tagország minősülhetett volna érintettnek, ugyanakkor a Nagykamara végül megváltoztatta a döntést, és kimondta, hogy ez a követelmény nem olvasható ki az Emberi Jogok Európai Egyezménye szövegéből.⁴⁴

5. Egy fontos alkotmányjogi leágazás: állampolgárság, valamint a választási alapelvek és a választójog

Mint ahogyan arra korábban már utaltunk, illetve miképpen azt a későbbiek során választástechnikai nézőpontból is tárgyalni fogjuk, a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának biztosítása szinte mindig felveti a választójog egyenlőségének és bizonyos helyzetekben a választójog általánosságának kérdését. A lakóhellyel nem

⁴¹ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011. 743.

⁴² Shindler v. United Kingdom, Judgement of 7 May 2013, no. 19840/09.

⁴³ Tanase v. Moldova [GC], Judgement of 27 April 2010, no. 7/08.

⁴⁴ Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [GC], Judgement of 15 March 2012, no. 42202/07.

rendelkező állampolgárok választójogának biztosítását és politikai preferenciáik becsatornázását a lakóhellyel rendelkező állampolgároknál használt megoldásokhoz képest a jogalkotók jellemzően eltérő módszerekkel oldják meg. Ezen módszerek vizsgálata pedig szükségszerűnek látszik abból a szempontból, hogy a választójoggal és a választási alapelvekkel mennyire egyeztethető össze. A választójog egyenlőségének kérdéskörével összefüggésben elsőként talán azt szükséges rögzíteni, hogy az azonos értékű szavazati jog mint alkotmányos alapelv nem foglalja magában azt a kitétel, hogy mindenkinek a leadott szavazata „egyenlő határfokú” volna. Ebből következően előfordulhat, hogy előre nem kiszámítható módon egyes választópolgárok szavazata a végeredmény tekintetében más súllyal esik latba, mint másoké. Ez azonban valamennyi választási rendszer esetében elkerülhetetlen. Az egyenlőség elve inkább azt fejezi ki, hogy „minden szavazásra jogosult egyenlő jogokkal vesz részt a választáson”.⁴⁵ A választójog általánossága pedig alapvetően a „minden polgárnak van választójoga” elvvel írható le, míg a választójog egyenlősége a „minden polgár választójoga azonos értékű” elvre fűzhető fel.⁴⁶ A Velencei Bizottság jó gyakorlatokat bemutató választási útmutatója a választójog általánosságánál tárgyalja a külföldön élő állampolgárok választójogának kérdését. A dokumentum értelmében az általános választójog keretében adható aktív és passzív választójog a külföldön élő állampolgárok számára is.⁴⁷

Egyes szerzők álláspontja szerint a magyar alkotmányozó és jogalkotó által választott megoldás – tudniillik, hogy a választójog teljessége lakóhelyhez kötött – két nemzetközi egyezménybe, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányának egyenlő választójogot előíró rendelkezésébe, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye szabad választásokhoz való jogot garantáló előírásaiba ütközik.⁴⁸ Ezen tanulmány szerint a nemzetközi egyezmények értelmében általános jelleggel ugyan elfogadható a választójog lakóhelyhez kötése, így végső soron a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogból kizárása, valamint a választójog korlátozásmentes megadása is, de a „fél-szavazatos” megoldás nemzetközi szerződésbe ütköző és csak az Alaptörvény kifejezett rendelkezése miatt nem ellentétes a magyar alkotmánnyal.⁴⁹ Az Emberi Jogok Európai

⁴⁵ DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002. 17.

⁴⁶ BODNÁR Eszter: *A választójog és más alapjogok kapcsolata*. Magyar Közigazgatás, 2012/2. 17.

⁴⁷ Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters, Opinion no. 190/2002.

⁴⁸ Egészen nyilvánvaló, hogy az alkotmányozó is számított arra, hogy a későbbiekben, jogalkotóként választott megoldása a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogának pontos tartalmát illetően többféleképpen is értelmezhető lehet. Ebből következő az Alaptörvény XXIII. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően egyértelművé kívánta tenni, hogy szándéka szerint a választójog vagy annak teljessége magyarországi lakóhelyhez kötött. Ez a rendelkezés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogból kizárása, illetve a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokkal egyező, vagy attól eltérő mértékű választójog biztosítása sem járhat még elvi szinten sem a magyar Alaptörvénybe ütközés elvetésével. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a kérdés nemzetközi jogi összefüggéseinek vizsgálata nem vetődhet fel.

⁴⁹ JAKAB András: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában*. Pázmány Law Working Papers, 2011/38. 3–4.

Bírósága azonban a fenti tanulmány nyilvánosságra hozatalát követő két évvel, 2014 áprilisában ezzel ellentétesnek látszó döntést hozott az *Oran v. Törökország-ügyben*.⁵⁰ A döntés annak a törökországi szabályozásnak az egyezményvel való összehangjáról szól, amelynek értelmében hat hónap külföldi tartózkodás után az érintett török állampolgárok csupán a pártlistára szavazhatnak, egyéni választókerületi képviselőkre nem. A bíróság döntésében érzékelt, hogy a török jogalkotó nem azon megoldás mellett döntött, hogy egy adott választókerületbe tereli a külföldön lakó török állampolgárokat, illetve nem hozott létre számukra külön egyéni választókerületet sem, hanem korlátozta választójogukat. A bíróság álláspontja szerint ez a megoldás egyensúlyt teremt a külföldön lakó és a belföldi török állampolgárok érdekei között. Tehát jogosnak tekinthető a török parlament azon törekvése, hogy a külföldön lakó török állampolgárok parlamenti összetételre gyakorolt befolyását korlátozza. Ehhez kapcsolódóan érdemes idézni, hogy egy nemzetközi összehasonlító elemzés szerint főleg olyan megoldások léteznek, amelyben ha a külföldi és a belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok arányát vetítjük a külföldi és a belföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok parlamenti mandátumaránya gyakorolt befolyására, akkor az állapítható meg, hogy a külföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok befolyása döntően kisebb. Az elemzés azt is megállapítja, hogy ha a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok „teljes” választójogot kaptak volna, akkor a határon túli magyar közösség sajátosságaira tekintettel nemzetközi összehasonlításban jelentős befolyást gyakorolt volna az Országgyűlés összetételére.⁵¹

A választójog egyenlőségének tárgyalása kapcsán – különösképpen összeurópai hatását tekintve – nem hagyhatók figyelmen kívül a német alkotmánybíróság uniós választási rendszerrel kapcsolatos megállapításai. A német alkotmánybíróság az úgynevezett „lisszaboni ítéletében” az Európai Parlament összetételével kapcsolatban ugyanis foglalkozott a választójog egyenlőségének kérdésével.⁵² A német Alkotmánybíróság értelmezésében a választójog egyenlősége egyrészt a német alkotmány érinthetetlen magjának része, másrészt olyan európai jogelv, amelyet az Emberi Jogok Európai Egyezménye is garantál. Az Európai Parlament azonban olyan, tagállamokként eltérő választási rendszerek eredményeként áll össze, amely problémás lehet a választójog egyenlőségével összefüggésben. A döntés jelentőségét már önmagában az is jól mutatja, hogy az Európai Bizottság a német bírósági döntésre válaszul elemzést készítettett, amelyben pontról pontra igyekezett cáfolni az uniós parlamenti választások legitimitását megkérdőjelező döntést. A tanulmány amellet érvel, hogy a német alkotmánybíróság – egy terjedő félben lévő káros nemzetközi példát követve – markánsan akar állást foglalni egy politikai rendszer legitimációs megoldásával összefüggésben, olyan formális, alkotmányjogi érvek mentén, mint például az „egy ember – egy szavazat” elve, amelyek egyáltalán nem

⁵⁰ *Oran vs Turkey*, Judgement of 15 April 2014, no. 28881/07.

⁵¹ Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról. http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf

⁵² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

veszik tekintetbe egy politikai konstrukció politikai legitimációs megoldásait és az azok alátámasztására szolgáló egyéb érveket.⁵³

6. A külföldi szavazás módja

A külföldiek választójogával kapcsolatban készített legalaposabb nemzetközi összehasonlító elemzés a külföldről történő szavazás kérdését is feldolgozza. Az elemzés megállapítja, hogy – természetesen függetlenül attól, hogy milyen választói csoport élhet ezzel a joggal – négy bevett módja van a külföldi szavazásnak: a legnépszerűbb a személyes szavazás, a második legelterjedtebb a levélben szavazás, továbbá ismert még a meghaltalmazott úttján történő szavazás és az elektronikus szavazás.⁵⁴ Egy másik nemzetközi vizsgálat arra helyezi a hangsúlyt, hogy a levélben szavazás a külföldiek választójoga biztosításának rendkívül elterjedt módja. Sőt, az elvégzett közvélemény-kutatások szerint ez a szavazási mód – vélhetően annak egyszerűsége miatt – nagyon népszerű. A módszer legnagyobb előnyének a szakértők a költségek és a választási szervek leterheltségének csökkentését látják, illetve azt, hogy olyan területek is elérhetők, amelyek kevésbé vannak külképviseletek által lefedve. Legnagyobb hátrányként az azonosítható, hogy levélben szavazásnál nem kontrollálható minden pillanatban a szavazat. A postai rendszerre például a választási szerveknek nincs ráhatásuk, illetve a levélben szavazás természetéből következően – tudniillik, hogy a választópolgárok ott és akkor, illetve annak társaságában töltik ki a szavazólapot, ahol, amikor és ahogy akarják – a választási szervek nincsenek olyan helyzetben, hogy „steril” környezetet teremtsenek a szavazat leadásához. Ennek megteremtése a választópolgár feladata. Ebből következően a nemzetközi vizsgálat eredményeként az alábbi követelmények azonosíthatóak a levélben szavazással összefüggésben: a folyamat minden elemét megfigyelőknek kell ellenőrizniük, a szavazást tájékoztató kampánynak kell megelőznie, el kell választani egymástól a szavazólapot, illetve az úgynevezett biztonsági borítékot, a személyazonosító adatok védelmére kiemelt figyelmet kell fordítani, megfelelő határidőket kell az egyes választási cselekmények lebonyolítására fordítani (regisztráció, postázás, szavazat feladása), s végezetül a postai szavazás csak akkor alkalmazható, ha a postai szolgáltatás befolyástól mentessége és minősége biztosított.⁵⁵

Fontos leágazása a kérdésnek, amely a választójog egyenlőségével is összefüggésben áll, hogy ha többszörös választási rendszerről beszélünk, akkor a külföldön élő válasz-

⁵³ POLLAK, Johannes – EVERSON, Michelle – LORD, Christopher – DE WILDE, Pieter: *Citizen's Weight of Vote in Selected Federal Systems 2011*. 15. http://www.astrid-online.it/~l-attuaz/Studioric/PE_Comm-Affari-cost_Federal-systems_citizens-vote.pdf

⁵⁴ JUHÁSZ, Hajnalka: *External Voting in the International Practice: A Comparative Analysis and Overview*. *Minority Studies*, 2013/16. 49.

⁵⁵ GRACE, Jeremy: *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: External and Absentee Voting*. In: IFES for the Election Standrad Project, 2007. 51–53. <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2007/593/IFES%20Challenging%20Election%20Norms%20and%20Standards%20WP.pdf>

tőpolgárok hogyan kapcsolódhatnak az egyes csatornákhöz. Általánosságban elmondható, hogy ahol országos listás ága is van a választási rendszernek, kézenfekvő a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazatait azon az ágon keresztül becsatornázni. Az egyéni választókerületi ággal kapcsolatban már sokkal összetettebb a kép. Felmerül, hogy tekintettel arra, hogy az egyéni választókerületek képviselőinek a listán megválasztott képviselőkhöz képest többletfeladata, hogy az egyéni választókerület érdekeit is megjelenítsék – noha ez a képviselői mandátum szabadságából következően alkotmányjogilag nem értelmezhető –, a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazati jogának ide történő becsatornázása kevésbé kézenfekvő. Egy nemzetközi megoldásokat összehasonlító elemzés szerint a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogukat vagy a hazai szavazókkal együtt, külön választókerületet létre nem hozva gyakorolhatják, vagy egy kijelölt választókerület jelöltjeire, illetve esetleg külön, speciális képviselőkre szavaznak.⁵⁶

7. Változások a magyarországi szabályozásban 2010-től az állampolgársági jog és a választójog tekintetében

A 2010-ben megalakult Országgyűlés egyik legelső intézkedése volt a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény LV. törvény módosítása és az egyszerűsített honosítás intézményének bevezetése. Ennek értelmében kedvezményesen honosíthatók a büntetlen előéletű, köz- és nemzetbiztonsági kockázatot nem jelentő magyar nemzetiségű állampolgárok, akik a nemzetiséghez tartozásukat megfelelőképpen igazolják. A magyar nemzetiséghez tartozást objektív feltételekhez köti a törvény, így a felmenők magyar állampolgárságát és a kérelmező magyar nyelvtudását is igazolni kell. A törvény egy speciális csoport tekintetében – amely a jogalkotók szándéka értelmében egyértelműen kizárólag a csángó népcsoportot célozza, akik noha magyar nemzetiségűnek tekinthetők, soha nem voltak magyar állampolgárok – a magyar nyelvtudás mellett csak a magyarországi származást kell valószínűsíteni, amely jellemzően kulturális, történelmi vagy vallási azonosságot alátámasztó igazolással történhet meg. Statisztikák szerint 2011 januárjától 2014. április 28-áig 581 537 egyszerűsített honosítási kérelem érkezett. Megállapítható, hogy a kérelmek száma minden évben 180–200 000 között alakult, s számuk ezidáig nem mutat csökkenő tendenciát. Figyelembe véve, hogy az egyszerűsített honosítás bevezetését megelőzően a honosítási kérelmek száma átlagosan évi 5 000 körül alakult, jól látható, hogy a belföldi lakóhely követelménynek mint a magyar állampolgárság megszerzése feltételének kikerülése a várakozások felső értékéhez közelítő számú kérelmet indukált.⁵⁷

⁵⁶ A szavazási módokkal kapcsolatos legátfogóbb és legújabb kutatásként lásd: HALLÓK Tamás: *Választási részvétel és alkotmányjog – A szavazási módok*. PhD értekezés, 2012. http://www.unimiskolc.hu/~wwwdeak/hallokt_ertmh.pdf

⁵⁷ A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium statisztika adatszolgáltatása alapján.

Magyarország történelmi sajátosságaira tekintettel szót kell ejtenünk nem csupán az egyszerűsített honosítás kérdéséről mint olyan eljárásról, amelyben a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar nemzetiségűek magyar állampolgárságot kaphatnak, hanem a magyar állampolgársággal egyébként rendelkező, úgynevezett látens vagy lapangó magyar állampolgárokról is. Ezek a magyar állampolgárok állampolgárságukat megtartó magyar emigránsok leszármazottai – a közvélekedéssel ellentétben ugyanis az emigráns magyarok körében a magyar állampolgárságtól való politikai alapú megfosztásra kis számban került sor, miközben a napjainkhoz időben minél közelebb álló állampolgársági szabályok egyre korlátozottabban rendelkeztek az állampolgárság távollét következtében történő elvesztéséről⁵⁸ –, akik a *ius sanguinis* elv értelmében magyar állampolgárként születtek. Ezen állampolgárok nagyságrendjének megítélése meglehetősen nehézkes, a becslések több millióra teszik az ilyen szunnyadó állampolgárok számát.⁵⁹ Ezen állampolgárok – ha a nemzeti kötődés eléri azt a szintet, amely a magyar állammal való hivatalos kapcsolatfelvételben ölt testet – nem honosítással, hanem állampolgárság megállapítására irányuló eljárással kerülnek kapcsolatba a magyar hatóságokkal, jellemzően oly módon, hogy a külképviseleten jelzik útlevel igénylése iránti igényüket. Ezen igény teljesítéséhez pedig érvényes, az állampolgárság igazolására irányuló okmány hiányában állampolgárság megállapítására irányuló eljárást kell a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak lefolytatnia. Az elmúlt években évi szinten 6-7000 ilyen eljárással számolhattunk, amely a potenciális érintettek nagy számához képest elenyésző.⁶⁰

Az egyszerűsített honosítás intézményének bevezetését követően az Országgyűlés 2011-ben fogadta el – mint ahogyan azt említettük, az Alaptörvénnyel egyeztetett szöveggel – az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényt, amelynek preambuluma célként fogalmazza meg annak garantálását, hogy a határon túl élő magyar állampolgárok is a politikai közösség részei legyenek. A törvény rögzíti, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok egyéni választókerületi jelöltre és pártlistára, míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok csak pártlistára szavaznak. Ebből következően a lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok a 199 országgyűlési mandátum közül csupán a listás mandátumok, vagyis összesen 93 mandátum sorsát tudják befolyásolni, míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok egyrészt az egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazatuk alapján döntenek a 106 egyéni választókerületi képviselőről, valamint töre-

⁵⁸ Az állampolgársági jog rendkívül speciális jogterületnek tekinthető, hiszen jellemzője, hogy több évtizede vagy akár egy évszázada hatályon kívül helyezett jogszabályok fejtenek ki joghatást. Ebből következően különös jelentőséggel bírnak azok az munkák (lásd például: HORVÁTH János – BESNYŐ Károly: *A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966.) és jogszabálygyűjtemények (lásd például: *A magyar állampolgárságra vonatkozó jogszabályok I-II*. Szemimpex Kiadó, Budapest, 1993.), amelyek a korábbi magyar állampolgársági joganyagot tekintik át.

⁵⁹ KENDE Tamás – NAGY Boldizsár: *Köldökszinór vagy pányva: jogi kötelek az állampolgár (jogi személy) és állam között*. <http://www.nagyboldizsar.hu/uploads/2/6/7/7/26778773/koldokszinor.doc>

⁶⁰ A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatközlése alapján.

dékszavazataikkal és az országos listára leadott szavazatukkal döntő befolyást gyakorolnak a maradék 93 (vagy a nemzetiségi mandátum miatt kevesebb) listás mandátum sorsára is. A választott jogalkotói megoldás szerint tehát a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok érdemi befolyásnak minősülő választójogot kaptak, de ennek mértéke főszabály szerint nincs hatással a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok döntési primátusára. Látható továbbá az is, hogy a jogalkotó – álláspontunk szerint helyesen – nem azon nemzetközi példákat követte, amelyek egy speciális megoldással csatornázzák be ezeket a szavazatokat, hanem a legegyszerűbb megoldást választva az országos pártlistás szavazatokhoz kötötte a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok voksait.

Az anyagi jogi szabályok biztosításán túl a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogának biztosítása során kulcsfontosságúak a választási eljárási kérdések. Ennek keretében kerül sor ugyanis a szavazás módjának szabályozására, amely – ahogyan arra a külföldi szakirodalom is utal – a lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében még hangsúlyosabb jelentőséggel bír, mint az anyaországiaknál. Korábban felmerült, hogy a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárokra vonatkozó választójogi jogkiterjesztést regisztrációhoz vagy útlevél előírásához kellene kötni, mert az állampolgárság meglétén túl ezek azok az objektív feltételek, amelyek a magyar állammal fennálló effektív kapcsolatot bizonyítani tudják.⁶¹ Alkotmányossági szempontból nem közömbös, hogy a jogalkotó milyen követelményeket támaszt, hiszen a potenciális választópolgárokkal szemben támasztott feltételek a választójog mint alapjog korlátozásának minősülnek, s ezeknek meg kell felelniük az Alkotmánybíróság szükségességi-arányossági tesztjének. Azt vélelmezzük, hogy a jogalkotó végül azért választotta az aktív regisztráció követelményét, szemben mondjuk az útlevél mint hatósági igazolvány előírásával, mert az útlevél beszerzése jóval nagyobb költséggel jár és jóval bonyolultabb eljárás, mint a regisztráció, és felmerülhetne, hogy egy hasonló megoldás a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok most biztosított választójogának aránytalan korlátozása lenne.⁶² Egyébiránt korábban az előzetes választási regisztráció alkotmányellenességét megállapító alkotmánybírósági döntésben a bírák azt is egyértelművé tették, hogy a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok esetében az aktív regisztráció jogalkotó által előírt követelménye kifejezetten szükséges a választójog

⁶¹ KUKORELLI István: *A magyar választási rendszer 1989–1998*. In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok. Országos Választási Iroda, Budapest, 1999. 42.*

⁶² A választójog gyakorlásának és az adminisztratív korlátoknak a kérdése valódi alkotmányjogi probléma, amely nemcsak Magyarországon, hanem a legtöbb demokratikus országban megjelent. Emlékezzünk csak a magyar nyilvánosságban is némi figyelmet kapó személyazonosító igazolvány-ügyre az Amerikai Egyesült Államokból, amikor egy szövetségi bíróság megsemmisítette Texas állam azon új szabályozását, amely a választójog gyakorlását fényképes igazolványhoz kötötte volna. Ez ugyanis a bíróság értelmezése szerint közvetett módon alkalmas volt a fekete és a spanyol ajkú kisebbség hátrányos helyzetbe hozására, hiszen a kisebbségi státusz és a szegénység szoros kapcsolatban áll egymással, és a választójog gyakorlásához szükséges igazolvány beszerzése jóval nagyobb terhet ró a kisebbségek tagjaira. (*State of Texas v. Eric H. Holder Jr., United States District Court for the District of Columbia, no. 12-cv-128*)

gyakorlásához, így tulajdonképpen még alapjogi korlátozásnak sem minősíthető. Ezen megállapítás mögött az a logika állt, hogy aktív, előzetes regisztráció nélkül a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok egyáltalán nem tudnának szerepelni a választási névjegyzékben.⁶³

A jogalkotó tehát a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok előzetes, aktív regisztrációján alapuló, kizárólag levélben történő szavazást lehetővé tevő konstrukció meghonosítása mellett döntött. Ez a megoldás önmagában megfelel a nemzetközi sztenderdeknek, és ahogyan arra egy összehasonlító elemzés is rámutatott, európai összehasonlításban bevett megoldásnak tekinthető.⁶⁴ Természetesen egy ilyen szenzitív szavazási mód esetén az ördög a részletekben rejlik, illetőleg valamennyi részletszabálynak jelentősége van a választási alapelvek és a választójog mint alapjog érvényesülése körében. A törvényben rögzített eljárásrend szerint a Nemzeti Választási Irodához levélben vagy elektronikus úton, illetve bármely helyi választási irodához személyesen vagy levélben benyújtott kérelemre a Nemzeti Választási Iroda dönt a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok névjegyzékbe vételéről. A kérelem benyújtásának a szavazást megelőző 15. napig kell megtörténnie.⁶⁵ A levélben szavazók névjegyzékébe felvett, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgár szavazási levélsomag segítségével adhatja le szavazatát. A szavazási levélsomag külön tartalmaz egy szavazólapot, egy annak tárolására szolgáló úgynevezett belső borítékot, egy azonosító lapot, egy tájékoztatót és egy úgynevezett külső borítékot. A szavazási levélsomagot – választásuk szerint – postai úton vagy személyesen érhetik el a névjegyzékben szereplő választópolgárok. A választópolgároknak a szavazólap kitöltését követően azt a belső borítékba kell helyezniük és le kell zárniuk. Ezt követően a választópolgároknak a szavazatot tartalmazó belső borítékot az azonosító lappal együtt a külső borítékba kell helyezniük, le kell zárniuk, és – törvényben rögzített határidőkön belül – vagy postai úton kell eljuttatniuk a Nemzeti Választási Irodához, vagy személyesen kell leadniuk a külképviseleteken, illetve bármelyik egyéni választókerületi választási irodánál. A leadott szavazási levélsomagokat a szavazást megelőző 6. naptól kezdődően a Nemzeti Választási Iroda ellenőrzi. Ekkor – már a jelölő szervezetek által delegált megfigyelők és nemzetközi megfigyelők részvételével, akik ettől a pillanattól valamennyi eljárási lépésnél jelen lehetnek – csak a külső boríték felbontására és az azonosító lap ellenőrzésére kerül sor. A törvény értelmében érvénytelennek minősül a szavazási irat, ha a választóboríték nincs lezárva, ha a választóborítékból hiányzik az azonosító nyilatkozat vagy a belső boríték, ha a választóborítékban több belső boríték

⁶³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [76]-[77]

⁶⁴ Alapjogokért Központ: „Egy a sok közül – A külhoni magyarok szavazására vonatkozó szabályok nem számítanak kivételesnek az Európai Unióban” című elemzés. http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2013/09/eu_szm_02_final.pdf

⁶⁵ A regisztrációs kérdéssel kapcsolatban a Velencei Bizottság 2011-ben elfogadott, külföldi szavazásról szóló jelentése is kiemeli, hogy tagállami összetetésben ugyan eltérő határidők kerülhetnek megállapításra, de minden, a választójog korlátozására alkalmas határidőnek adminisztratív szempontból igazolhatónak kell lennie. [Venice Commission Report on Out-of-Country Voting; CDL-AD(2011)-022]

van, ha a belső boríték nincs lezárva, ha a nyilatkozat hiányosan tartalmazza a választópolgár adatait vagy nem tartalmazza a választópolgár aláírását, ha a választópolgár nem szerepel a levélben szavazók névjegyzékében, ha a választópolgár már leadott érvényes szavazási iratot, illetve ha a szavazási irat elkésett. Érvénytelen a szavazási irat abban az esetben is, ha a választópolgárnak az azonosító nyilatkozaton feltüntetett adatai eltérnek a névjegyzékben szereplő adataitól, kivéve, ha az adateltérés oka az időközben történt névváltozás, ékezethiba, írásmódbeli eltérés, földrajzi név idegen nyelvű megjelölése, több utónév egyikének elhagyása vagy adat más nyelven történő megadása, feltéve, hogy a választópolgár személyazonossága kétséget kizáróan megállapítható. A szavazatok megszámlálására csupán a szavazás lezárását követően kerülhet sor, és a levélszavazatok érvényessége tekintetében ilyenkor már ugyanazok a követelmények érvényesülnek, mint a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok esetében (például csupán egy jelölő szervezetre lehet érvényesen szavazni). A levélben szavazás jogalkotó által elképzelt módja természetesen nem vita nélkül alakult így. Civil szervezetek – többek között a levélben szavazás részletszabályaival összefüggésben – kritizálták az eredeti formájában elfogadott és hatályba lépett választási eljárási törvényt. A felvetett problémák akörül csoportosultak, hogy nem látták biztosítottak a levélben szavazók névjegyzékének és a beérkezett levélszavazatoknak az érdemi ellenőrizhetőségét.⁶⁶ A kormánypártok végül törvénymódosítással növelték a garanciák szintjét.⁶⁷

A levélben szavazás körül még egy alkotmányjogi vita bontakozott ki, amely jelen pillanatban az Alkotmánybíróság döntésére vár.⁶⁸ Az indítványozó álláspontja szerint a választási eljárási törvény azzal, hogy magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára csak a külképviseleti szavazás lehetőségét biztosítja, miközben elzárja őket a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, de hozzájuk hasonlóan a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára lehetőségként biztosított levélben szavazástól, a választójog sérelmét jelenti. Kifejti továbbá, hogy ez a megoldás ellentétes a diszkrimináció alaptörvényi tilalmával, mivel a választójog gyakorolhatósága szempontjából nem kezeli egyenlőként az egyébként összehasonlítható helyzetben lévő személyeket. Az indítványból is egyértelmű, hogy a kérdés megítélésének origója, hogy az Alkotmánybíróság egészen pontosan melyik választópolgári csoportokat fogja azonos helyzetben lévőnek tekinteni. Az indítvány arra épül, hogy a választói csoportok között nem a lakóhely, hanem a szavazás napjának tartózkodási helye alapján kell csoportot képezni, így valamennyi külföldön tartózkodó magyar állampolgár ugyanabba a csoportba tartozik, tehát a köztük lévő különbségét

⁶⁶ Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Political Capital Institute, Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International; Ellenőrizhető névjegyzékek nélkül nincs tiszta választás című elemzés. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/Valasztas_Javaslatcsomag_Ekint_Helsinki_PC_TASZ_TI_20130506.pdf

⁶⁷ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2013. évi LXXXIX. törvény

⁶⁸ Az indítvány elérhető az Alkotmánybíróság honlapján: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/CAFD6E70427E4CFAC1257C3100212BE1?OpenDocument>

nem megengedett. Álláspontunk szerint azonban a csoportképzés alapja ugyan valóban nem a lakóhely, de nem is a szavazás napjának tartózkodási helye. A csoportképzés alapja valójában a választójog mértéke. Alapvető különbség van ugyanis a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, illetve rendelkező állampolgárok között abban a tekintetben, hogy milyen mértékben vehetnek részt a népképviselő összetételének kialakításában. A két csoport befolyása, népszuverenítésre gyakorolt hatása alapvetően eltér egymástól, így nem kezelhetjük azonos helyzetben lévő állampolgárként őket. Ebből következően a megkülönböztetés nem okoz alkotmányellenes helyzetet, noha szakpolitikai szempontból természetesen bírálható. Megítélésünk szerint a problémára végleges megoldást az elektronikus szavazás bevezetése jelentené, amelyre azonban a közeljövőben – a magyar politikai elit bizalmatlansága miatt – kevés esély mutatkozik.

8. Tapasztalatok a 2014. évi választások fényében

A lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójoga és a levélben szavazás intézménye a 2014. április 6-i választások során debütált Magyarországon. A statisztikai adatokat böngészve megállapítható, hogy összesen 231 864 regisztrációs kérelemmel tállkozhattunk, amely a levélben szavazók névjegyzékében való felvételt kezdeményezte. A legtöbb kérelem Romániából (közel 100 000) és Szerbiából (közel 30 000) érkezett, a világ többi országából lényegesen kevesebben (0-4000 közötti) kívántak részt venni a magyarországi választásokon. A hatályos jogszabályoknak megfelelően benyújtott, elfogadott kérelmek alapján a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgárok száma 193 793 fő volt, tehát nagyjából 40 000 olyan kérelem érkezett, amely alapján nem lehetett névjegyzékbe venni a kérelmezőt (például mert nem rendelkezett magyar állampolgársággal, vagy rendelkezett magyarországi lakóhellyel). A Nemzeti Választási Irodához összesen 158 654 választási irat érkezett, és ebből mindösszesen 128 712 bizonyult érvényesnek. Tehát a levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgárokhoz képest 82 százaléknyi választási irat érkezett be határidőre, és ezek 81 százaléka bizonyult érvényesnek.⁶⁹

Az adatok elemzésével azt állapíthatjuk meg, hogy noha nem vonható közvetlen összefüggés az egyszerűsített honosítással magyar állampolgárságot szerzők és a levélben szavazók névjegyzékében regisztrált választópolgárok száma között, de azt állíthatjuk, a 2011. január 1-je után honosított állampolgárok bizonyosan kevesebb mint 50 százaléka gondolta úgy, hogy választójogával élve befolyásolni kívánja az Országgyűlés összetételét. A levélben szavazásra vonatkozó névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a külföldön élő magyar állampolgárok számához viszonyítva sem jelentős. Ezt a viszonylag alacsony számot nyilvánvalóan befolyásolta a meglehetősen összetett vagy bonyolult aktív regisztrációs eljárás. Természetesen ugyanakkor az sem hallgatható el,

⁶⁹ Az adatok a Nemzeti Választási Iroda általános elektronikus adatszolgáltatásán alapulnak: www.valasztas.hu

hogy – ahogyan azt fentebb már említettünk – a lakóhellyel nem rendelkező kettős állampolgárok választójogának kialakításakor a szakértők jellemzően szerencsésebbnek tartanak olyan eljárásrendet, amely alkalmas az adott politikai közösséghez tartozás igényének viszonylag objektív felmérésére. Kijelenthető, hogy akik vállalják a magyar választási eljárási törvényben kialakított eljárást, azokról okkal feltételezhető, hogy a magyar politikai közösség aktív részesei.

Feltűnő ugyanakkor az érvénytelen szavazási iratok és szavazatok magas száma, összehasonlítva a személyesen szavazók között bevett 1 százalék alatti érvénytelenségi arányszámmal. Utólag vizsgálódva elmondható, hogy az érvénytelenségi okokat a regisztrációs kérelmek, fellebbezések elbírálása és a szavazási levélcsoomagok feldolgozása során jórészt a személyes adatok hiánya vagy hibás megadása (például anyja neve adat hiánya, születési idő hiánya, a viselt név és a születési név felcserélése, a magyar nyilvántartásban szereplő adatoktól eltérő személyes adatok megadása), a szavazólap átvételi helyének hiánya, a személyi azonosító, útlevél, honosítási okirat számának elírása, a magyar állampolgárság hiánya, az érvényes magyarországi lakóhely léte, az okiratok érvényességi idejének lejárta, valamint a 17. életév be nem töltése körében kell keresni. A szavazási levélcsoomagok tipikus érvénytelenségi okai a következők voltak: bontott választóboríték, hiányzó azonosító nyilatkozat, több azonosító nyilatkozat, bontott belső boríték, azonosító nyilatkozat hibás vagy hiányos adattartalma, a személy azonosítására alkalmas érvényes okirati adatok téves, hiányos feltüntetése, illetve nagyobb számban fordult elő olyan is, hogy a választópolgár más érvényes okirati számot közölt, mint amilyennel regisztrált.⁷⁰

Álláspontunk szerint a tapasztalt jellemző érvénytelenségi okok egy része kiküszöbölhető, hiszen olyan alkotmányos garancia leképeződését jelenti, amely minimálisan szükséges a levélben szavazás ellenőrizhetőségének garantálásához. A tipikus érvénytelenségi okok másik része azonban jórészt a magyar választási igazgatásban és közigazgatásban bevett gyakorlatok és a külföldön élő állampolgárok által megszokott követelmények különbözőségén alapulnak (például az anyja neve adat mint személyazonosító adat nem minden országban használatos, illetve nem minden országban jelenti az édesanya születési neve feltüntetésének követelményét). Ezen követelmények tekintetében indokolt lehet a rugalmasabb szabályozás kialakítása.

⁷⁰ Az érvénytelenségi okokra vonatkozó gyűjtés a Nemzeti Választási Iroda statisztikai adatközlésén és a delegált megfigyelők beszámolóin alapul.

9. Záró gondolatok

A tanulmány megállapításait és tapasztalatait összesítve azt lehet kiemelni, hogy a modernizálódó, globalizálódó világban termékeny nemzetközi vita zajlik az állampolgárság intézményéről és annak jövőjéről. Jól érzékelhető, hogy az életviszonyok – és némiképp lemaradva a nemzetközi jog és belső jogi környezet is – a többes állampolgárság elszaporodásának és elfogadásának irányába mutatnak. Ebből következően a körülményekhez képest objektív, ésszerű alapon álló kedvezményes honosítása az adott államhoz köthető, ugyanakkor más állam állampolgárságával rendelkező nemzetiségeknek nemzetközi és uniós jogi szempontból is elfogadható jogalkotói lépés. A külföldön élő állampolgárok választójogának kérdése és az állampolgárság összefüggései jelentősek, de nem kizárólagosak. A politikai közösséghez tartozás megítélése szempontjából az állampolgárság fennállásának vizsgálata kézenfekvőnek tűnik, ugyanakkor itt más szempontokat is indokolt figyelembe venni – például az aktív választási regisztrációt, amely ténylegesen is kifejezi az államhoz tartozást. A 2014. évi magyarországi választás mind a lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogának biztosítása, mind a levélben szavazás intézményének bevezetése szempontjából az első próbának tekinthető. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy alapvetően mindkét jogintézmény működőképesnek bizonyult, ugyanakkor felmerültek olyan összefüggések, amelyeket a jövőbeli esetleges felülvizsgálat során célszerű tekintetbe venni.

Pál Gábor

adjunktus

NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Államelméleti és Politikatudományi Tanszék

Politikai közösség, politikai felelősség, politikai stratégia

A külföldi magyarok szavazójogával kapcsolatos közéleti viták keretbe foglaló politikai diskurzusok elemzése

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja, hogy a határon túli magyarok szavazójogával kapcsolatban kibontakozott vitát diszkurzív politikatudományi¹ megközelítésben, a politikai diszkurzuselmzések szemléleti és módszertani sajátosságainak² megfelelően vizsgálja. Az alapvetően szöveges források empirikus, kvalitatív-interpretatív analízisére épülő gondolatmenet elsősorban azt kívánja feltárni, hogy az egyszerűsített honosítási eljárás útján kettős állampolgárrá váló külföldi magyarok választójogával kapcsolatos polémia milyen diskurzusokba ágyazódva zajlott a hazai nyilvánosságban. Az elemzés legfontosabb orientációs, illetve referenciapontjait, szemléleti és módszertani előképeit egyrészt Csígy Péter a Bokros-csomag politikai diskurzusban betöltött jelentőségével foglalkozó,³ illetve a gazdasági stabilizációs diskurzus struktúrájával kapcsolatos⁴ tanulmányai, másrészt a Hegyesi Adrienn – Melegh Attila szerzőpáros a státustörvény és az Orbán–Nastase megállapodás sajtóbeli megjelenítését és diszkurzív „rendjét” görcső alá vevő írása⁵ jelentik.

¹ Lásd ehhez mindenképp Szabó Márton összegző-alapozó jellegű munkáját: SZABÓ Márton: *A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és értelmezések*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2003.

² Lásd ehhez például: HOWARTH, David – NORVAL, Aletta J. – STAVRAKAKIS, Yannis (eds.): *Discourse Theory and Political Analysis. Identities, Hegemonies and Social Change*. Manchester University Press, Manchester, 2000.; PHILIPS, Nelson – HARDY, Cynthia: *Discourse Analysis: Investigating The Processes of Social Construction*. Sage, London, 2002.

³ CSÍGY Péter: *A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban*. Politikatudományi Szemle, 6. évf. 1997/4. 7–25.

⁴ CSÍGY Péter: *A gazdasági stabilizációs diskurzus – a konszolidáció diskurzusa*. Szociológiai Szemle, 8. évf. 1998/3. 121–151.

⁵ HEGYESI Adrienn – MELEGH Attila: „Immáron nem mi vagyunk a szegény rokon a nemzetközi világban.” *Az Orbán–Nastase egyezmény sajtóbeli reprezentációja és diszkurzív rendje*. In: Sárközi Erika – Schleicher Nóra (szerk.): *Kampány – kommunikáció*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 135–171.

2. Fogalmi, elméleti és módszertani keretek

A továbbhaladáshoz szükséges az elemzés fogalmi, elméleti és módszertani kereteinek (további) tisztázása. Ezek közül elsőként a tanulmány két kulcsjelentőségű elemzési kategóriájának, a köznyelvben is gyakorta alkalmazott *vita*, illetve *diskurzus* terminusoknak a konceptualizálására kell sort keríteni.

A *vita* fogalma jelen munka keretei között a megszokott, hétköznapiokban alkalmazott interpretációtól lényegesen különböző, ugyanakkor a hazai diskurzív politikatudományi irodalomban bevetnek számító⁶ értelemben szerepel. Nem szóbeli konfrontációt, az egyetértés lehetőségét kizáró nyílt véleményütközést, vagy egyenesen a higgadt és józan megbeszéléssel, a racionális tárgyalással szembehelyezett széthúzó marakodást takar, hanem rivalizáló jellegű, az álláspontok közeledésének és távolodásának lehetőségét egyaránt magában hordozó, ugyanakkor a felek által közösen végzett értelemadási tevékenységet. A gondolatmenet ebből adódóan a *közéletben* folyó, *közügyekkel kapcsolatos vitákat* sem „zavaró tényezőnek” vagy a „lényegi” politikai folyamatok marginális „kísérőjelenségének” tekinti,⁷ hanem az érdemi politikaformálás egyik konstitutív összetevőjeként, a nyilvános tudásképzés alapvető eljárásaként, sőt, a demokratikus politika nélkülözhetetlen processzusaként kezeli.

Az elemzésben alkalmazott második kulcskategória, a *diskurzus* fogalma a *vita* kategóriájánál jóval nagyobb tudományos jelentőséggel bír, jóval átfogóbb, egyszersmind értelmileg jóval terheltebb kifejezés. Sőt, mint azt a használatára vállalkozó kutatók többsége megjegyzi, egyike a társadalomtudomány legösszetettebb jelentésű, és – részben éppen ebből adódóan – legvitatottabb teoretikus, illetve leíró-elemző kategóriáinak.⁸

A fentiek fényében talán nem meglepő, hogy jelen sorok írója diskurzusról (és a későbbiekben diskurzuselemzésről) szólva nem igazán tud könnyedén ráhagyatkozni valamely konszenzusos definícióra (nem lévén ilyen), vagy a döntés vitathatatlan előnyeit látva egyértelműen elköteleződni valamely szorosabb fogalomhasználati kánon mellett (mivel több kánon mellett is szólnak érvek). S talán az sem szorul bővebb indokolásra, hogy a megmaradó lehetőséggel élve, saját meghatározás felállítása érdekében a szerző csupán a diskurzus fogalmának praktikus célzatú (tehát nem elméletalkotási ambíciójú) és korlátozott érvényű (azaz jelen kutatás kereteire szabott) konceptualizációjára vállalkozik. Másként fogalmazva mindössze egy munkadefiníciót vázol fel saját vizsgálatának elhelyezése és az egyik kulcskategória használatának megvilágítása érdekében.

Az alábbiakban a konkrét kommunikációs aktusok, a nyilvános, interaktív és interszubjektív jelentésadási folyamatok tágabb (diskurzív) közegét, értelmi összefüggésrendszerét és eszközkészletét értem diskurzus alatt. Ez a meghatározás magában foglalja, hogy a diskurzust egyfelől a megszólalások jelentésfeltételeit biztosító környe-

⁶ Lásd például: SZABÓ M.: *A diskurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és értelmezések*, i. m. 202–214.

⁷ I. m. 202.

⁸ Vö.: HOWARTH, David: *Discourse. Concepts in the Social Sciences*. Open University Press, Buckingham, 2000.

zetnek, másfelől pedig a rendelkezésre álló fogalmak, értelmezési sémák, állítások, érvek, beszédmódok, témakonstrukciók, stratégiák és stratégiai lehetőségek folytonosan mozgásban levő, szövevényes viszonyrendszerének tekintem.

Az eddigiekből következik, hogy *politikai diskurzus* alatt e munkában a közéleti (kommunikációs) folyamatokat beágyazó átfogó értelmi összefüggésrendszert, illetve a közügyekkel kapcsolatos (kommunikatív) cselekvések számára biztosított, azokban alkalmazott (nyelvi-diszkurzív) eszköztárat értek. A politikai diskurzust ugyanakkor nem feleltetem meg kizárólagos módon egyetlen diskurzustárgynak (azaz a politikának) vagy egy bizonyos típusú beszédmódnak, esetleg egy lehatárolható fogalomkészletnek, hanem további diskurzustárgyak (állam, hatalom, jog, igazgatás, gazdaság stb.), eltérő formákat öltő beszédmódok (ideologikus-mozgósító, technokratikus-szakmai, bürokratikus-hivatali stb.)⁹ és fogalmi halmazok egymással változatos interakciókban együtt mozgó szövevényének tekintem.¹⁰ Emellett a diskurzustárgyak, beszédmódok és fogalmi hálók sokrét(eg)ű összetettségéből, valamint a lehetséges tematikus kijelentési területek alterületek sokaságára bomló jellegéből kiindulva feltételezem a politikai diskurzus(ok) pluralitását, a politikai rész-diskurzusok egyidejű, egymás melletti és egymásba érő létezését.

A *politikai diskurzuselemzést* mintvizsgálati irányt¹¹ helyütt – a fent leírtak folyamánként – a közéleti, közügyekkel kapcsolatos megszólalások, egymással összefonódó kommunikációs aktusok és értelemadási folyamatok tágabb közegének, jelentési feltételrendszerének és eszköztáranak azonosításaként és feltárásaként fogom fel. A politikai diskurzus analízise az itt adott meghatározás szerint magában foglalja egyfelől az adott megszólalásokat ténylegesen beágyazó, a jelentésképzés szempontjából releváns tematikus részdiskurzusok (bizonyos indikátorként besorolt tényezők megfigyelése alapján való) identifikálását, másfelől azok belső viszonyrendszerének feltérképezését, harmadrészt a konkrét kommunikációs folyamatok ebből kibontott, ebből a szempontból végzett leírását, elemzését.

Az általam végzett politikai diskurzuselemzés *elméleti perspektíváját* Nelson Philips és Cynthia Hardy kétdimenziós modellje¹² segítségével kívánom vázolni. A szerzőpáros tagjai a diskurzuselemzésekben fellelhető meghatározó teoretikus irányvonalakat és kutatási megközelítéseket két kontinuumban összegezték, illetve két, e kontinuumokat

⁹ A „politikai nyelvek” általános tipologizálására lásd: EDELMAN, Murray: *A politikai nyelv formája és jelentése*. In: Edelman, Murray (ed.): *A politika szimbolikus valósága*. L'Harmattan, Budapest, 2004. 101–116. A rendszerváltás utáni magyar politikai diskurzusban tetten érhető konkrét „nyelvek”, beszédmódok elemzését lásd: SZÜCS Zoltán Gábor: *Az „antalli” pillanat. A nemzeti történelem szerepe a politikai diskurzusban 1989–1993*. L'Harmattan, Budapest, 2010.

¹⁰ Vö.: HEGYESI A. – MELEGH A.: *„Immáron nem mi vagyunk a szegény rokon a nemzetközi világban”*, i. m.

¹¹ Vö.: PHILIPS, N. – HARDY, C.: *Discourse Analysis: Investigating The Processes of Social Construction*, i. m.; HOWARTH, D. – NORVAL, A. J. – STAVRAKAKIS, Y.: *Discourse Theory and Political Analysis. Identities, Hegemonies and Social Change*, i. m.

¹² Lásd: PHILIPS, N. – HARDY, C.: *Discourse Analysis: Investigating The Processes of Social Construction*, i. m. 20.

megjelenítő tengely mentén csoportosították. Az első kontinuum, illetve a modell ezt kifejező függőleges tengelye a szövegközpontúság – kontextusközpontúság pólusai között rajzolódik ki, míg a második kontinuum (illetve az ezt ábrázoló vízszintes tengely) a konstruktivista irányultság – kritikai jelleg eltérést tematizálja.

Jelen munka alapvetően textuális fókuszú, azaz a függőleges tengelyen való pozícióját a „szövegközpontúság” pólusához közel jelölhetjük ki; emellett inkább episztemológiai jellegű, a tudásképződés módjával, nem pedig a hatalmi és érdekviszonyokkal kapcsolatos (teoretikus és empirikus) problémákat helyez előtérbe, tehát a vízszintes tengelyen való pozíciója a „konstruktivista” pólushoz közelít.¹³ Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy bár ezek alapján az elemzés a textuális-konstruktivista mezőben helyezhető el, a hatalmi és érdekviszonyok kérdéskörére is tekintettel lévén nem annyira markánsan távolodik el a „kritikaiság” pólusától, mint a másik dimenzióban a „kontextusközpontúságtól”. Egy fontos eltérés mindazonáltal még így is szembetűnővé teszi a kritikai pólustól való távolságot: az itt kifejtett gondolatmenet ugyanis tudatosan és felvállaltan igyekszik a (szociál) konstruktivista elméleti alapállásra inkább jellemző deskriptív-leíró szemléletű vizsgálati keretek között maradni, és nem merészkedik át a kritikai/poszt-marxista elmélet hagyományaira támaszkodó diskurzuselemzésekben bevettnek számító normativitás mezejére.

Az elméleti megközelítés pozicionálása és vázlatos jellemzése után vállalkozásom *módszertani sajátosságairól* szólnék. Itt elsőként azt érdemes leszögezni, hogy a vizsgálat kvalitatív, nem pedig kvantitatív diskurzuselemzés.¹⁴ Ezt azt jelenti, hogy elsősorban a minőségi szempontokra érzékeny, interpretatív jellegű metodológia alkalmazását foglalja magában. Eme módszertan (számos korlátja mellett) alapvetően arra alkalmas, hogy egy adott szövegtörzset, illetve egy megfelelő szempontok alapján szelektált megszólalásokból összeállított forrásbázis átfogó jelentésstruktúráját feltérképezze, és annak elméleti szinten reflektált, ugyanakkor rendszerezett megfigyeléseken alapuló leírását adja. Ez a metodológia lehetővé teszi a forrásként használt szövegekben fellelhető minőségi ismérvek azonosítását, csoportosítását, valamint a köztük lévő minőségi kapcsolatok (szerkezeti, logikai, illetve jelentési viszonyok) feltárását és jellemzését.

A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos vita elemzése során alkalmazott módszertani megközelítés másik fontos jellemzője, hogy a jelentésstruktúra leírásakor nem csupán magából a vizsgált szövegbázisból származó fogalmakat emeltem be az értelmezésbe – azaz nem szigorúan önmagukból, csakis a saját maguk által kínált jelentésfeltételekből igyekeztem megérteni és leírni az adott diskurzusokat. Ehelyett az értelmi szerkezet leírásában, a belső összefüggések megragadásában bizonyos metaszintű

¹³ Ezekben a vonásokban egyébként erős rokonságot mutat a felvezetés során már többször fontos tájékoztató pontként említett hazai diskurzuselemzésekkel. Lásd: CSIGÓ P.: *A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban*, i. m.; CSIGÓ P.: *A gazdasági stabilizációs diskurzus – a konszolidáció diskurzusa. A gazdasági stabilizációs diskurzus – a konszolidáció diskurzusa*, i. m.; HEGYESI A. – MELEGH A.: *Immáron nem mi vagyunk a szegény rokon a nemzetközi világban*, i. m.

¹⁴ A különbségekről lásd: LAZARATON, Anne: *Quantitative and Qualitative Approaches to Discourse Analysis*. Annual Review of Applied Linguistics, vol. 22. 2002/3. 32–51. A kvantitatív megközelítésre példaként lásd: SCHIFFRIN, Deborah: *Multiple constraints on discourse options: a quantitative analysis of causal sequences*. Discourse Processes, vol. 8. 1985/3. 28–303.

kategóriák segítségét is igénybe vettem. Ezeket a metaszintű elemzési kategóriákat zömében az adott diskurzustárgy, illetve tematikai mező tárgyalását (máskor, máshol) végző tudományos-elméleti szövegekből kölcsönöztem.

Az alkalmazott metodológia harmadik jellegzetessége, hogy nem az előzetesen elkülönített politikai szereplők mellé sorakoztatva strukturálta a megfigyeléseket, de nem is kizárólag a megszólalásokat (illetve a köztük fennálló viszonyokat) vizsgálta az aktorokra való érdemi reflexió nélkül. A vizsgálat igyekezett keverni, vegyítve alkalmazni az elsődlegesen megszólaló-fókuszú és az elsődlegesen megszólalás-fókuszú diskurzuselemzések módszertanát (mindemellett talán kicsit ez utóbbi pólus felé tolódva).¹⁵ Mivel a külhoniak választójogáról folyó vitában nem a kormányoldal – ellenzék dichotóm szembenállása mutatkozott meg,¹⁶ hiszen a Fidesz–KDNP és Jobbik politikusai bizonyos technikai részletkérdéseket leszámítva alapvetően azonos (támogató) alapállást foglaltak el, így a megszólalók és megszólalások strukturálásakor egy ettől eltérő felosztást érvényesítettem. Az általam választott alternatív megközelítés olyan, úgynevezett „diskurzuskoalíciókat”¹⁷ igyekezett fellelni a polémiában, amelyek nem intézményes, hanem diszkurzív pozíciójuk alapján kapcsolták össze és tették (megfigyelési szempontból) egységesnek tekinthető, de legalábbis egyben kezelhető aktorrrá a feleket. Ezeket a diskurzuskoalíciókat a megszólalásokban szerephez jutó előfeltevések és értelmezési sémák hasonlósága (vagy azonossága), illetve a megszólalók által képviselt álláspontok hasonlósága/azonossága tette identifikálhatóvá. A vitafolyamat során két fő diskurzuskoalíció formálódott: a Fidesz, a KDNP és a Jobbik, valamint a velük egyetértő publicisták, szakértők és állampolgárok által alkotott témagazdai/proponáló oldal, illetve az MSZP, a DK, az LMP, a PM, több parlamenten kívüli politikai erő¹⁸ és a hozzájuk csatlakozó véleményformálók, elemzők és laikusok diszkurzív koalíciója, amely a témával kapcsolatban kifogásokat megfogalmazó/opponáló oldal képviselőit tömörítette. Az elemzés során tett megállapításaimat ezért e két „oldal” megkülönböztetésére építő logikai és kifejtési keretben helyeztem el.

¹⁵ Jelen munka azonban a *kijelentés, megszólalás, megnyilatkozás* terminusok használatakor nem követi Csígyó Péter rendkívül akkurátus, szigorú logikai hierarchiát felállító fogalmi felosztását. Lásd: CSÍGYÓ P.: *A gazdasági stabilizációs diskurzus – a konszolidáció diskurzusa*, i. m. 126–127. Ehelyett ezeket némi nagyvonalúsággal a kommunikációs folyamat változatos terjedelmű, ám önmagukban is értelmesnek tekinthető egységeire alkalmazott szinonim, tematikailag ekvivalens leíró-elemző kategóriákként használja.

¹⁶ Eltérően például a Bokros-csomaggal kapcsolatos, Csígyó Péter által elemzett vitától. Lásd: CSÍGYÓ P.: *A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban*, i. m.

¹⁷ A kategóriához lásd: HAJER, Maarten: *Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice. The case of acid rain in Britain*. In: Forester, John – Fischer, Frank (eds.): *The Argumentative Turn in Policy and Planning*. Duke University Press, Durham, 1993. 43–76.

¹⁸ Ezek közül a vitában való megszólalások tekintetében az Együtt 2014, illetve a Modern Magyarországért Mozgalom mutatkozott a legaktívabbnak.

3. A külföldi magyarok szavazójogával kapcsolatos vitát beágyazó politikai diskurzusok azonosítása és jellemzése

A kettős állampolgárság megszerzésével együtt járó választójog problémája ugyan változó intenzitással, de lényegében több éven át szakadatlanul zajló vitát generált a hazai közéletben. Mivel a polémiának már számos előzménye volt a rendszerváltás utáni magyar politikai diskurzusban, így korántsem tekinthető meglepőnek, hogy a megszólalók és megszólalások tekintélyes hányada reflektált, visszautalt ezekre. A leggyakrabban citált közvetlen előzményként a 2001. évi státustörvénnyel, illetve az azt követő Orbán–Nastase megállapodással kapcsolatos közéleti vitát, a 2004. évi kettős állampolgársággal kapcsolatos, eredménytelenül végződő népszavazást kísérő vita-folyamatot, illetve a Mikola István által 2006 márciusában a Fidesz XIX. kongresszusán elmondottak¹⁹ nyomán támadt polémiát emelhetjük ki. Az elemzett vita tehát egy értelmileg (és politikailag) előzetesen már meglehetősen formált diskurzív térben lángholt fel – ha úgy tetszik, korábbi polémiák kiterjesztéseként és folytatásaként.

Mindebből (is) adódóan eléggé bizonytalan a külföldi magyarok szavazójogával kapcsolatos vita-folyam időbeli kereteinek lehatárolása, „abszolút”, illetve érdemi kezdő- és végpontjainak meghatározása. Az elemzés elvégzése érdekében ugyanakkor a kérdést elméleti szempontból nehezen megválaszolhatónak ítélve is kellett hozni egy alapvetően módszertani jellegű döntést. Ez a döntés végül a témába vágó megszólalások előzetes, felmérő-tájékoztató jellegű áttekintése nyomán a 2011. január és 2014. április közti időszakra esett. A jelzett (valamivel több, mint) hároméves időszak kiválasztása mellett több fajsúlyos érv szól.

Egyrészt 2011 januárjától kezdődően váltak láthatóvá a vita későbbi „frontvonalai”, ekkortól volt megfigyelhető az álláspontok és az azokat képviselő koalíciók megszilárdulása. A kormánypart(ok) politikusi részéről 2010 folyamán még meglehetősen ellentmondásos, illetve kitérő-kivárázó jellegű nyilatkozatok hangzottak el a kérdéssel kapcsolatban.²⁰ A Fidesz–KDNP vezetői – vélhetően egy hosszabb, pártberkekben folytatott nem nyilvános vitát követően – először tulajdonképpen 2011 januárjában kezdtek kész, eldöntött tényként beszélni a külföldi magyarok számára biztosított, az egyszerűsített honosítási eljárás útján megszerezhetővé tett állampolgársággal együtt járó szavazójogról. A javaslat technikai részletei ugyan a későbbiek során még alakultak, de maga az elvi

¹⁹ A beszédéről készült videofelvétel tanúsága szerint Mikola a következőket mondta: „Meg kell próbálnunk nyerni. De nem csak négy évre nyerni, hanem húsz évre nyerni legalább. Nekem is van egy elképzelésem ezzel kapcsolatban. Ha négy évre nyerni tudunk, és utána – Martonyi János professzor úrra nézek –, utána, mondjuk az ötmillió magyarnak állampolgárságot tudnánk adni, és ők szavazhatnának, húsz évre minden eldőlne ebben az országban.”

²⁰ Répássy Róbert és Martonyi János 2010 májusában még arról beszélt, hogy a külföldi magyaroknak biztosítandó állampolgárság nem fog szavazójoggal jární. Semjén Zsolt 2010 júniusában már az állampolgárság és a szavazójog „elválaszthatatlansága” mellett tette le a garast, ám a „teljes” szavazójog kapcsán a magyarországi lakcím elengedhetetlenségét hangsúlyozta. Lázár János 2010 decemberében változatlanul szükségesnek nevezte a „kérdés alaposabb megfontolását”.

döntés ekkorra már megszületett, mint ahogy az amellet való felsorakozás, a diszkurzív koalícióformálás is megkezdődött – ahogy az opponáló oldal körvonalazódása is.

Ugyancsak a fent jelzett időbeli lehatárolás mellett szólt az a tény, hogy a vita ebben a periódusban tett szert tényleges közpolitikai jelentőségre. A felvetés pusztán lehetőség-ből 2011 januárjától kezdődően vált tényleges javaslattá; az ügy, az *issue* ekkortól került be az érdemi politikai döntéshozatal homlokterébe. Ráadásul a vizsgált időszakban a téma végig is haladt a közpolitikai folyamatokat meghatározó ív mentén: az immáron közvetlen közpolitikai tétellel is bíró nyilvános vitában megjelenő versengő megoldások egyike (a kormánypárt/ok által képviselt alternatíva) eljutott egészen a döntés és a megvalósítás fázisáig, azaz 2014 áprilisában a választási rendszer tényleges elemévé vált.

Az időbeli keretek kijelölésével kapcsolatos módszertani döntés mellett felsorakoztatható harmadik érv a választott periódusban megfigyelhető és a korábbi szórványos említésekhez képest nagyságrendileg megnövekedett hozzászólás-szám.²¹

Az eddigieket összegezve: nem gondolom tehát, hogy a 2011. januári nyitó és 2014. áprilisi záró dátum meghatározásával a téma közéleti vitatátásának „abszolút” kezdő- és végpontjait jelöltem volna ki az elemzés időbeli keretének.²² A fenti érvek alapján azonban tartalmi és módszertani szempontból egyaránt megalapozottnak (sőt, védhetőnek) tekintem, hogy vizsgálatom során a jelzett hároméves periódusban tett megnyilatkozásokra koncentráltam.

Az imént vázolt döntés legfontosabb módszertani következményként azt vonta maga után, hogy a vizsgálat nem egy évtizedes vitafolyam helyét és szerepét igyekezett megállapítani egy tágabb politikatörténeti időszak (mondjuk a rendszerváltás utáni magyar politika) politikai diskurzusában, de nem is egy lehatárolt, néhányhetes intenzív vitaszakasz diszkurzív közegének már-már mikroszkopikus alaposágú elemzését²³ tűzte célul.

A szöveggyűjtés, a forrásválogatás és forrásfeldolgozás természetesen igazodott ehhez a közepesen kiterjedt, hároméves vizsgálati periódust lehatároló, „fókuszbeállító” döntéshez. Az elemzés alapvető szövegkorpuszát egy olyan, erre az időszakra eső megnyilatkozásokból képzett bázis jelentette, amely magában foglalta egyrészt a négy országos politikai napilap online archívumain végzett tárgyszavas keresésből²⁴ nyert cikkeket, másrészt az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslat 2011. december 2-i parlamenti általános vitájának teljes szövegű jegyzőkönyvi anyagát, harmadrészt néhány jelentősebb hetilap, internetes portál, blog és szakmai fórum közleményeit,

²¹ Ennek megállapításához nem végeztem konkrét kvantifikáló jellegű vizsgálatot vagy szigorú módszertanú mérést, mindössze az e nélkül is feltűnő arányváltozásokat, a kvalitatív megközelítésű diskurzuselemzés során is szembeűnő említési tendenciákat nyugtáztam.

²² Különösen akkor nem, ha ezt az ötlet felmerülésétől a vita teljes elhalásáig terjedő, módszertanilag amúgy igen nehezen lehatárolható időszakokkal azonosítanánk.

²³ Mint ahogy azt az egyébként alapvető referenciapontnak tekintett elemzések teszik. Lásd: CSIGÓ P.: *A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban*, i. m.; uő: *A gazdasági stabilizációs diskurzus – a konszolidáció diskurzusa*, i. m.; HEGYESI A. – MELEGH A.: *„Immáron nem mi vagyunk a szegény rokon a nemzetközi világban”*, i. m.

²⁴ A tárgyszavak a „határon túli választójog”, a „határon túli szavazójog”, illetve külön a „határon túli”, a „szavazójog” és a „választójog” voltak.

negyedrészt pedig az internetes kommentek formájában és közösségi médiafelületeken közzétett állampolgári hozzászólásokat. Az ily módon kialakított bővebb, előzetes forrásbázist egy alapvetően relevancia-szemponitú, illetve az átfedések kiszűrésére koncentráló második forrászselektációs fázis követte. Ennek nyomán a napilapok anyagából, a parlamenti vita jegyzőkönyvéből, a hetilapok, hírportálok és blogok tartalmaiból kizárólag a kérdést valóban érdemben tárgyaló cikkek és felszólalások, a szakmai fórumok közül elsősorban a www.vs.hu portál Versus rovatában folytatott vita, az internetes kommentek közül a www.stop.hu egyik témába vágó írása alatt nagy számban megjelent hozzászólások, a közösségi médiából pedig a Gyurcsány Ferenc Facebook-oldalán 2011. december 1-jén közzétett posztra érkező állampolgári reagálások maradtak benne a források megrostált, elemzésre alkalmasnak (és érdekesnek) ítélt körében.

Ezen a kétszeresen előválogatott forrásbázison történt meg a vizsgálat első, tentatív-exploratív szakasza. Ennek alapvető célja az volt, hogy olyan közös, rendre visszatérő szöveges mintázatokat keressen, amelyek a vita minden szakaszában (azaz végig a három éves periódus során) és minden regiszterében (azaz a hivatásos politikusok, a véleményformáló publicisták, bloggerek és értelmiségiek, a szakértők és az állampolgárok megszólalásaiban egyaránt) hangsúlyosan megjelentek. A mintázatok fellelése esetében az ugyanazokon a vonatkoztatási területeken rendre ismétlődően felbukkanó megfogalmazásokra, kifejezésekre, szóösszetételekre voltam figyelemmel.

A vizsgálat ezen első szakaszában három ilyen közös, hangsúlyosan ismétlődő szöveges mintázatot sikerült azonosítani. Az első szembevetendő mintázat a jogkiterjesztés tervezett/potenciális alanyainak (a külhoni magyaroknak) a magyarországi választójog addigi kizárólagos alanyaihoz (a magyarországi lakhellyel rendelkező választásra jogosultakhoz) fűződő viszonyának vonatkoztatási területén mutatkozott. Itt rendre olyan fogalmakkal, kifejezésekkel lehetett találkozni, mint *közösség, összetartozás, beletartozás, együvé tartozás, azonosság, egység, kötelék, nép, nemzet, nemzetrészt, nemzettárs, elcsatolás, megosztottság, határ egyfelől, egyesítés, nemzetegyesítés, határ megszüntetése, megosztás másfelől, és állampolgár, jog, köteletség* harmadfelől.

A második hangsúlyos mintázat a választójog megadásával kapcsolatos, illetve a választójog gyakorlásában megjelenő politikai cselekvés/döntés elvi dimenziójának, motívumainak és (erkölcsi-tudati, jogi-hatalmi) kontrolláltságának vonatkoztatási területén vált fellelhetővé. Itt olyan kategóriák ismétlődtek, mint a *felelősség, felelőtlenség, felelősségvállalás, felelősségviselés, felelősségérzet, felelősségtudat, elszámoltathatóság* egyfelől, a *mérlegelés, következmény, köteletség, adósság, elmaradás, sors, sorsról való döntés, elszámoltatás* másfelől, illetve a *komolyan vesz, tisztában van, megfontol, megítél, átgondol, helyesen tesz, kötelességet teljesít, adósságot törleszt, elmaradást rendez, igazságot tesz, igazságot szolgáltat, elszámoltat* harmadfelől.

A harmadik markáns mintázat a választójog megadásával kapcsolatos politikai cselekvés/döntés instrumentális-stratégiai dimenziójának, cél- és eszközrendszerének vonatkoztatási területén vált kimutathatóvá. A terület visszatérő terminusai, megfogalmazásai egyfelől a *terv, tervezés, számítás, érdek, cél, eszköz, siker, eredmény* kifejezések, másfelől a *használ, felhasznál, kihasznál, elér, megvalósít* igék, harmadfelől pedig a *nemzetpolitika, pártpolitika*, és a *hatalom* fogalmak voltak.

A vizsgálat első szakaszában ezeket a mintázatokat a vitafolyamatot beágyazó diskurzusok jelenlétére utaló, azt kimutathatóvá tevő fogalmi klasztereknek, illetve konceptuális indikátorcsoportoknak tekintettem. Ugyan más, kevesebb vitaszakaszban és -regiszterben, és/vagy kevésbé hangsúlyosan jelen levő mintázatokkal is találkoztam,²⁵ az elemzés későbbi fázisában kizárólag eme három kiemelkedően releváns mintázat felfejtésére koncentráltam. Ennek megfelelően a forrásbázist alávitettem egy újabb, harmadik szelektálási folyamatnak, amelynek eredményeként kizárólag az említett mintázatokat tartalmazó szövegek maradtak benne a vizsgálat második, leíró-elemző fázisának forrásbázisában.²⁶

A vizsgálat leíró-elemző szakaszában az indikátorcsoportként kezelt fogalmi klaszterek alapján három, a vitafolyamatot beágyazó és érdemben befolyásoló diskurzust azonosítottam, majd analizáltam. Az első a *politikai közösség*, a második a *politikai felelősség*, a harmadik pedig a *politikai stratégia* diskurzusa volt. Az alábbiakban a határon túli magyarok választójogával kapcsolatos nyilvános vitafolyamat főbb (episztemológiai) jellegzetességeit eme három diskurzus értelmi összefüggésrendszeréből kibontva, azok jelentésstruktúráját felfejtve fogom bemutatni.

3.1 A politikai közösség diskurzusa

A kettős állampolgárságot szerző külföldi magyarok szavazójogával kapcsolatban fellángolt polémiát beágyazó, keretbe foglaló és értelmezési-kifejezési eszközkészlettel ellátó első fontos diskurzus a politikai közösség diskurzusa volt. Közhely, ám esetünkben említést érdemlő közhely, hogy a témakörnek rendkívül gazdag és szerteágazó irodalma van mind a politikai filozófia és a politikaelmélet, mind az empirikus politikatudomány, mind a (politikai) szociológia és antropológia, mind az alkotmányjog diszciplínái területén. Néhány fontosabb irányvonalra csupán még egy vázlatnak is elnagyolt felsorolás szintjén kitérve elsőként elmondható, hogy a kérdéskör általános-elméleti irodalma többnyire a politikai közösség létrejöttével, működésével, illetve státuszával-értékével, a politikai közösséghez tartozás normatív tartalmával, valamint közösség és egyén, jog és kötelelem viszonyának (elvont) értelmezésével foglalkozik.²⁷ A tárgykör feldolgozásához

²⁵ Mint például a jelenlegi helyzethez elvezető történelmi események vonatkoztatási területén felbukkanó *90 év, igazságtalanság, elcsatolás, elszakítás, tragédia, trauma* és *Trianon* kifejezések.

²⁶ Ez – talán természetesen – kisebb aránytalanságokat eredményezett a forrásbázison belül; például a Népszabadságban megjelent cikkek közül érzékelhetően több maradt benne a szövegtörzshez, mint a másik három napilapban megjelent írások közül. Ám mivel ezek az aránytalanságok szerencsére csak a főbb forráskategóriákon belül jelentkeztek, és nem érintették sem a különböző vitaszakaszok, sem a különböző vitaregiszterek anyagai közti viszonyokat, ezért nem borították fel a vizsgálat menetével kapcsolatos kutatási tervet.

²⁷ Lásd például: Balázs Zoltán: *A politikai közösség*. Osiris, Budapest, 2003.; HORVÁTH Hörcher Ferenc (szerk.): *Közösségtől politikai filozófiáig*. Századvég, Budapest, 2002.; BODA Zsolt: *A komunitárius elmélet: identitás, kultúra, értelmezés*. In: Szabó Márton (szerk.): *Beszélő politika*. Józsefvárosi Kiadó, Budapest, 2000. 138–161.

ugyanakkor számos, ennél valamivel szűkebb fókuszú vizsgálati terület is csatlakozik. Többek közt ilyen a demokráciával, a nemzettel és a nacionalizmussal, az állampolgárság problémájával, a politikai közösség határaival vagy a politikai identitás kérdésével foglalkozó, specifikus(abb) irodalom.²⁸ Az alábbiakban ezen szerteágazó elméleti hagyomány gazdag terméséből veszek át (nem túl nagy számban) metasztintű elemzési kategóriákat.

A vita értelmi összefüggésrendszerét biztosító első diskurzussal kapcsolatban az a felvezető, átfogó megállapítás tehető, hogy bár nyilvánvaló érintkezésbe, átfedésbe került a nemzet-diskurzussal és a Trianon-diskurzussal, de részben másról, részben többről szólt – így nem azonosítható azokkal. A vitafolyam azon részét, amely a választójog tervezett/potenciális alanyainak státuszával és a választójog jelenlegi/aktuális alanyaihoz való viszonyával kapcsolatban bontakozott ki, elsősorban a *politikai közösség mint állampolgári közösség* témakonstrukciója szervezte, foglalta jelentési keretbe. A vitában tett megszólalások jelentős része arra vonatkozóan fogalmazott meg állításokat, hogy kik, milyen elv alapján tartoznak bele vagy válhatnak részévé ennek az entitásnak, illetve, hogy annak kik és miért nem (lehetnek) tagjai. Ezt olyan további, előbbihez szorosan kapcsolódó megnyilatkozási mezők vették körül, minthogy mennyire tág (vagy mennyire szűk), milyen elvek mentén és mennyire tágítható (vagy szűkíthető) az állampolgári közösségként értelmezett politikai közösség, milyen jogok és kötelek rajzolják ki annak kontúrait, valamint, hogy milyen inkluzív-inkorporáló (bevonó-beemelő) és exkluzív (kizáró) logikák mentén alakítható ki annak kívánatos terjedelme, formája.

A *témagazdaként fellépő, proponáló* álláspontot képviselő diskurzuskoalíció, azaz a Fidesz, a KDNP és a Jobbik érvelésének kiindulópontját az *összertartozás és az egység* kulcskategóriáiban sűrűsödő kulturális-nyelvi alapú, primordialista²⁹ jegyeket mutató nemzetkoncepció képezte. Ez a koncepció az azonos nyelvű, kultúrájú, hagyományú közösség tagjai között *a priori* adott, eleve fennálló és meg nem szüntethető, esszenciális azonosságot tételezett. A proponáló oldal ebből az elképzelésből vezette le, erre építette rá a politika közösséggel mint állampolgári közösséggel kapcsolatos értelmezését. Ebben magától értetődő és további indokolásra nem szoruló (tehát axiómaként kezelt) politikai maximaként jelent meg, hogy a tagjai közti esszenciális azonosságot inherens módon hordozó „nemzet” határainak egybe kell esnie az állampolgári közösségként értelmezett politikai közösség határaival. Ugyanennek az értelmezésnek a második felét az a maxima képezte, amely szerint „csak egyféle állampolgárság van”, vagyis az állampolgárság

²⁸ Lásd például: PRZEWORSKI, Adam – STOKES, Susan C. – MANIN, Bernard (eds.): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.; KÁNTOR Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*. Rejtjel Politológia Könyvek, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.; ISIN, Engin F. – NYERS, Peter – TURNER, Bryan S. (eds.): *Citizenship Between Past and Future*. Routledge, London, 2008.; MIKLÓSI Zoltán: *A politikai közösség határai*. Fundamentum, 2006/2. 33–43.; BENHABIB, Seyla: *Strange Multiplicities: The Politics of Identity and Difference in a Global Context*. *Macalester International*, vol. 4. Article 8. 1997. 22–39.

²⁹ Ehhez lásd: HOROWITZ, Donald L.: *The Primordialists*. In: *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Theory of Nationalism*. Routledge, London, 2002. 72–82.

inherens módon magában foglalja a szavazójogot is.³⁰ A témagazda/proponáló koalíció argumentációjának fő vonala ennek megfelelően egy rendellenesnek, abnormálisnak, alapvető elvekkel ellenkezőnek lefestett helyzet megszüntetésére (illetve kivédésére) tett lépésként reprezentálta a külhoni magyarok szavazójoggal együtt járó honosítását.

A proponáló oldal megszólalásaiban nagy szerepet kapott, hogy a magyar állam területi kereteit kijelölő jogi-igazgatási-adminisztratív határ „esszenciális”, illetve kulturális, nyelvi, sőt lelki-érzelmi szinten tulajdonképpen sosem létezett, hiszen „magyarokat választott el magyaroktól”. Szintén komoly hangsúlyt nyert, hogy az állampolgári közösségként felfogott politikai közösség és a „nemzet” határai sajátos történelmi okokból kifolyólag már „90 éve” nem esnek egybe; azaz az axiómákként, illetve transzcendentalizált elvekként kezelt politikai maximáknak ellentmondó helyzet már jelentős ideje fennáll. Az elveknek megfelelő rend helyreállítása, a kulturális közösség és a politikai közösség egybeesésének újbóli biztosítása ily módon, ebben a diszkurzív keretben normatív szempontból hangsúlyosan pozitív (azaz helyes), és történelmi léptékkel mérve is jelentős tette vált.

Ennek a tettek az egyik mozzanata az *egyesítés*, azaz a kulturális közösség esszenciális azonosságának megfelelően egységes politikai közösség kialakítása, másik mozzanata pedig a nemzet tagjait egymástól elválasztó jogi-igazgatási-adminisztratív határok és földrajzi távolságok (politikai) jelentőségének megszüntetése. Az elvont különbségtételi tényezőként (is) tételezett belső „határ” felszámolása, a (politikai) identitás újbóli egységessé tétele, illetve a (politikai) egység visszaállítása tehát szorosan összekapcsolódott mind a kettős állampolgárság, mind az azzal együtt járó választójog kérdésével. Ez elég jól kiviláglik Orbán Viktor egyik nyilatkozatából, amelyben leszögezte: a tervezett intézkedés esetében a szavazójog pusztá megadásánál „sokkal súlyosabb, sokkal mélyrehatóbb” dologról van szó; ezáltal ugyanis „megszűnik a határon túli magyar mint olyan”. A lépés eredményeként tehát nemsokára már elmondható lesz, hogy „Vannak a magyarok. Úgy, ahogy vagyunk, Melbourne-től Csíkszeredáig”.³¹ Semjén Zsolt pedig a választójog biztosításának szükségességéről szólva számos alkalommal említette, hogy a (kulturális) nemzet (esszenciális) egységének a politikai közösség egységében is tükröződnie kell, így elképzelhetetlen annak „A kategóriás” és „B kategóriás” állampolgárookra való felosztása.

Ha mindehhez azt is hozzávesszük, hogy a vitafolyam egyik oldalágaként egyes KDNP-s politikusok részéről a választójogosultsági korhatár tizenhat évre való leszállítá-

³⁰ Bár a korábbiakban már említésre került, de itt ismét érdemes kiemelni, hogy ezek a maximák csak a vizsgálatra kijelölt időszakban jellemezték a Fidesz–KDNP érvelését; a korábbiakban ezektől eltérő argumentációkkal lehetett találkozni.

³¹ Elhangzott 2011. április 1-jén a Hír TV Péntek8 című műsorában. Idézi a Magyar Hírlap Online „Orbán: Új korszak kezdődik az önkormányzatok gazdálkodásában” című összefoglalójában, 2011. április 2-án. Elérhető: www.magyarhirlap.hu; letöltve: 2014. április 25.

sának ötlete is megfogalmazódott,³² akkor könnyen (sőt, még könnyebben) summázhatnánk úgy az eddigieket, hogy a témagazda/proponálói oldal egy alapvetően transznacionális orientációjú, inkluzív tendenciájú, az állampolgári közösségként felfogott politikai közösség határainak tágítását, kitolását pártoló álláspontot vallott magáénak. A helyzet azonban részben ennél bonyolultabb, részben ennek ellentmondó képet mutat.

Miközben ugyanis a javaslatot támogató diszkurzív koalíció a más államok területén élő „nemzetársaknak”, az „elcsatolt nemzetrészek” tagjainak a magyar politikai közösséghez való tartozását (illetve annak előmozdításának szükségességét) vitán felül állónak tekintette, aközben bizonyos aggályokat, sőt, szűkítési javaslatokat fogalmazott meg a magyarországi lakhellyel rendelkező állampolgárok választási jogosultságára vonatkozóan. A Fidesz–KDNP előzetes regisztrációval kapcsolatos és a napirendről csupán az Alkotmánybíróság elmarasztaló határozatát követően levett javaslata például magában rejtette azt a kimenetelt, hogy a választójog gyakorlását végső soron csakis a politikai közösség közéletben aktív és tájékozott, a beiktatott adminisztratív korlát megugrására képes és/vagy hajlandó tagjai számára biztosítsa.³³ Hasonló szűkítési tendencia mutatkozott a csökkent belátási képességűnek ítélt személyek választójogosultságának revízióját célzó javaslatban.³⁴ Az állampolgári közösségként felfogott politikai közösség kiterjedésének csökkentésére azonban a legnyersebb formában a támogató diskurzuskoalíció másik ereje, a Jobbik tett javaslatot, amikor felvetette a szavazójog alapfokú iskolai végzettséghez kötésének, azaz lényegében a műveltségi cenzusnak az (ismételt) bevezetését. A vázolt felvetések az eszményszerűen művelt, iskolázott, jól informált és aktív állampolgárokból álló politikai közösség víziója, illetve annak a jövőben kialakítandó, kívánatos formája irányába konkludáltak. Ezeket is számításba véve tehát azt mondhatjuk, hogy bár a támogató/proponáló oldal kulturális-esszenciális nemzeti azonosságon alapuló, területiségtől eloldott, kvázi-transznacionális állampolgárság-koncepciója a politikai közösség inkluzívabb felfogását hordozta magában, ám a hazai választópolgárok körére vonatkozó jogszűkítési-jogkorlátozási javaslatok erősen exkluzív, kizáró elképzeléseket is felvonultattak a problématerületen.

³² A lépés lehetőségét Stágel Bence vetette fel 2011 márciusában az alkotmány-javaslatokkal kapcsolatos parlamenti vitában. Érvelése szerint ez „közelebb hozhatná” a fiatalokhoz a politikát, ezért „megfontolásra és társadalmi vitára” ajánlotta a korhatár csökkentését. Fontos azonban hozzátenni, hogy a Hír Tv-nek 2011. április 1-jén adott, korábban már idézett nyilatkozatában Orbán Viktor határozottan elzárkózott a javaslattól. Az eredeti felvetésről szóló beszámolót a www.gondola.hu közölte 2011. március 24-én. Letöltve: 2014. április 25.

³³ Egy a Népszabadságnak névtelenül nyilatkozó fideszes politikus egyenesen úgy fogalmazott, hogy a regisztrációval el lehetne érni a „nem tudatos, illetve a 'nemkívánatos' szavazók adminisztratív-hatósági távoltartását”. Idézi a Népszabadság Online, „A Fideszben felmerült a 'vadbarmok' kizárása a voksolásról” címmel. Elérhető: www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

³⁴ A Gulyás Gergely és Cser-Palkovics András által benyújtott módosító javaslat a választójog gyakorlásához szükséges belátási képesség „pszichés állapot”, „szellemi fogyatkozás” vagy „szenveldélybetegség” miatti csökkenését vagy hiányát említette a választójogból való (bírósi) kizárás lehetséges okaként. Idézi a Népszabadság Online „Mégis megfoszthatnák a 'vadbarmokat' a választójogtól?” címmel. Elérhető: www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

A külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatban kifogásokat megfogalmazó, a javaslatot alapvetően *ellenző erők diszkurzív koalíciója* természetesen egészen más előfeltevések, elvek és értelmezési sémák jelentéskörületei közt alakította és fejtette ki a politikai közösségre mint állampolgári közösségre vonatkozó álláspontját. Ez az álláspont, illetve az ezt részletező érvelés majd minden tekintetben a proponáló oldal érveinek szöges ellentétét jelentette. Az opponáló oldalt képviselő megszólalók semmiféle szoros megfelelést nem állapítottak meg „nemzetiség” és „állampolgárság” viszonylatában, semmiféle szükségszerűséget vagy elvi kényszerítő erőt nem tételeztek fel a (kulturálisnyelvi) nemzet és a politikai döntéseket önmagára nézve meghozó politikai közösség határainak egybeesésére nézve. Ebből adódóan hol implicit, hol explicit módon vitatták, megkérdőjelezték és nem csupán alapos indoklására szorulóknak, de voltaképp nehezen igazolhatónak tüntették fel a támogató oldal által alkalmazott maximákat. Mindehhez a politikai jogok gyakorlását (így a szavazást) is magában foglaló állampolgárság alapvetően területiális jellegű, az adott állam területén élés elsődleges jelentőségét hangsúlyozó koncepciója járult. Az opponáló koalíció tagjai ennek megfelelően úgy vélték, hogy a határon túli magyarok az őket az anyaországiakkal összefűző kulturális és nyelvi kötelelékek ellenére is egy adott másik ország politikai közösségéhez tartoznak, és ez a helyzet tulajdonképpen nem tér el a kívánatostól.³⁵

A javaslatot ellenző oldal állampolgári közösségként felfogott politikai közösséggel kapcsolatos elképzelését egy további tényező színesítette – a szavazójog lehetőségének összekötése a köztelherviselésben való részvétellel, azaz az adófizetés kérdésével. Ezt a számos politikusi, véleményformáló és állampolgári megszólalásban³⁶ komoly szerepet kapó, meghatározó értelmezési sémává lett felvetést materiális kötelezettség-elvű megközelítésnek vagy kicsit ironikusabb tónusban, „megváltott tagság”-konceptciónak nevezhetjük

A politikai közösség terjedelmével kapcsolatos inkluzív és exkluzív tendenciájú javaslatok úgyszintén a proponáló oldal felvetéseinek inverzét képezték. Miközben az opponáló koalíció tagjai alapvetően vitatták a szavazójog külhoni magyarokra való kiterjesztésének mint inkluzív irányú lépésnek a szükségességét, megalapozottságát és igazolhatóságát, közben egyszersmind hevesen elleneztek az előzetes regisztráció vagy a legalább alapfokú végzettséghez kötött választójogosultság bevezetésének exkluzív, jogszűkítő-jogkorlátozó jellegű javaslatát. A vita során erről az oldalról az is nagy hangsúlyt kapott, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de külföldön dolgozó állampolgárok szavazása elé gördített adminisztratív akadályok (elsősorban a levélben való szavazás lehetőségének elvetése) sértik az állampolgári jogegyenlőség elvét, és súlyosan

³⁵ Zala Miklós szerint például az „életvitelszerűen nem Magyarországon élő” és így az „adott állam területén abszolválendő” kötelességek alól mentesülő, ráadásul a „tartózkodási helyükön szavazati joggal s az ottani magyar pártokon keresztül politikai képvisellel rendelkező” személyek választójoga mellett „nem szólnak érvek”. Zala Miklós: Hol a határ? 2011. május 12. Elérhető: www.szuveren.hu; letöltve: 2014. április 25.

³⁶ Így például a www.stop.hu-n kialakult vita hozzászólásaiban.

diszkriminatív gyakorlatot, sőt, ideiglenes és technikai „kizárást” érvényesítenek a politikai közösség egyes tagjaival szemben.

Az opponáló oldal érvelésének további jellemző és a témagazda koalíció argumentációjának szöges ellentétéként felfogható eleme a *megosztás* mozzanatának kidomborítása a lépés kapcsán (az *egyesítés* helyett). Ez a megállapítás részben a szomszédos államok politikai közösségeinek megosztását (azaz a határon túli magyarok azokból való kiszakítását és a többségi csoportokkal való szembe fordítását), részben a külhoni magyar közösségek anyaországi pártpolitikai és ideológiai törésvonalak mentén való megosztását, szét darabolását prognosztizálta a választójog megadása kapcsán.

3.2 A politikai felelősség diskurzusa

A másik fontos diskurzus, amelynek értelmi összefüggésrendszerébe beágyazódott a külhoni magyarok szavazójogával kapcsolatos vita, a politikai felelősség diskurzusa volt. Ez a tárgykör, amint azt Miklósi Zoltán megjegyzi, a politikaelméletben meglehetősen elhanyagoltnak számít, és nem csupán „specializált irodalma” nincsen, de tulajdonképpen az alaposan kimunkált álláspontok is hiányoznak a kérdés átfogó teoretikus értelmezéséhez.³⁷ Ugyanakkor a csekély számú kifejezetten idevágó munka,³⁸ illetve a problematikát inkább csak másodlagos jelentőséggel, érintőlegesen, más kutatási témák járulékos elemeként feldolgozó politikatudományi és alkotmányjogi irodalom³⁹ azért szolgál annyi releváns szemponttal, amennyi a jelen vállalkozás számára elegendőnek látszik az elemzett vitában megjelent diskurzus belső viszonyrendszerének feltérképezéséhez, struktúrájának meta-szintű kategóriákkal való leírásához, valamint a megszólalások ez alapján való csoportosításához és elrendezéséhez.

A polémiában a politikai felelősség diskurzusa a választójog megadásával kapcsolatos, illetve a választójog gyakorlásában megjelenő politikai cselekvés/döntés elvi motívumainak és erkölcsi-tudati, jogi-hatalmi kontrolláltságának kérdéskörét fogta körül. Ez a diskurzus a vitafolyamat során a jelzett kettős politikai-cselekvési problematika megítélésének (illetve megítélhetőségének) feltételrendszerét és eszköztárát képező, kijelölő, illetve biztosító jelentési közegként volt jelen. A vitában tett megállapítások ugyanakkor ezen diskurzus meta-szinten leírható struktúráját (illetve strukturáltságát) leképezve számos vonatkozásban elváltak, elkülönültek egymástól. A kijelentések egy része a jel-

³⁷ MIKLÓSI Zoltán: *A politikai felelősség*. Politikatudományi Szemle, 15. évf. 2006/4. 30–42.

³⁸ Lásd például: THOMPSON, Dennis F.: *The Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands*. American Political Science Review, vol. 74. 1980/4. 905–916.

³⁹ Lásd például a felelős pártkormányzás doktrínáját: RANNEY, Austin: *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origins and Present State*. University of Illinois Press, Urbana, 1954. A demokratikus elszámoltathatósággal kapcsolatban: PRZEWORSKI, A. – STOKES, S. C. – MANIN, B. (eds.): *Democracy, Accountability, and Representation*, i. m. A felhatalmazással és a prospektív szavazással kapcsolatban: KÖRÖSÉNYI András – SEBŐK Miklós: *Ígéret, mandátum, teljesítés*. In: *Azt tették, amit mondtak? Választási ígéretetek és teljesítésük, 2002–2006*. MTA TK PTI, Budapest, 2013. 18–39.

zett diszkurzív struktúra értelmi tagoltságának megfelelően a maguk az aktorok által megállapított, erkölcsi-tudati kontrollt jelentő, előretekintve érvényesülő (prospektív) politikai felelősségre, más része az egyéb aktorok által megállapított, jogi-hatalmi kontrollt képező, visszatekintve érvényesülő (retrospektív) politikai felelősségre vonatkozóan fogalmazódott meg.⁴⁰ A megszólalások egyik fele a politikusok, a közhivatalt betöltők felelősségét tematizálta, míg a megnyilatkozások másik fele a közemberek, az állampolgárok, a szavazók felelősségét helyezte reflektorfénybe. A megállapítások ugyanakkor ezen túlmenően a tekintetben is eltértek egymástól, hogy a felelősséggel mint helyzettel (a felelősségi helyzettel), a felelősséggel mint képességgel (a felelősségvállalás képességével) vagy a felelősséggel mint cselekvési minőséggel (a felelős cselekvéssel) kapcsolatban tették-e azokat.

A témagazda/proponálói oldal részéről megfogalmazódott kijelentések azon része, amely a *politikusok prospektív felelősségére* vonatkozott, az állampolgárság, illetve a szavazójog biztosításával kapcsolatos döntés elsődleges motivációjaként, meghatározó minőségi jegyeként említette a „felelősségvállalást”.⁴¹ A Fidesz–KDNP, illetve a Jobbik politikusai, valamint a kormányoldal politikáját támogató publicisták, bloggerek és kommentelők egyaránt azt hangsúlyozták, hogy a határon túli magyarok magyarországi választójogának megadását is magában foglaló honosítása voltaképpen az egyetlen valóban fontos szempontokat figyelembe vevő, hosszú távon vállalható és *erkölcsileg kontrollált* lépés. A döntés meghozatalában előretekintve érvényesülő felelősséget a *kötelesség* momentumával kapcsolták össze; érveléseikben nagy szerepet kapott az „adóság rendezése”, az „elmaradás rendezése”, a „mulasztás pótlása”, illetve (elsősorban a jobbikos megszólalók részéről) az „igazságtétel” eleme mint magyarázó tényező. Ezt a kötelességet, illetve ezt a kötelesség-elv alapján értelmezett cselekvési felelősséget az *összetartozás* szubsztanciális jelentőségűnek és *a priori* adottnak tekintett mozzanatából eredeztették.⁴² A témagazdai/proponáló oldalról elhangzott megszólalások tehát a több állam területén élő magyarság együvé tartozásának, „sorsközösségének” tényéből az (irányukban) már eleve fennálló, de mindaddig figyelmen kívül hagyott (anyaországi) politikai felelősség doktrínáját vezették le.⁴³ Ez a doktrína a felelősségi helyzetet,

⁴⁰ Vö.: MIKLÓSI Z.: *A politikai felelősség*, i. m.

⁴¹ A vitában a kormánypárt(ok) képviselői részéről visszatérő hivatkozássá lett, hogy az Alaptörvény szövegében a magyar kormány „felelősséget visel” a „határokon kívül élő magyarokért” megfogalmazással váltották fel a „felelősséget érez” passzust. Ezt a változtatást a későbbi lépés motivumait már előzetesen tartalmazó és kifejező, mintegy a későbbieket előrevetítő aktusként interpretálták.

⁴² E két elem szoros összekapcsolódása jól kimutatható többek közt Kóvér László egyik előadásában. A házelnök megfogalmazása szerint „mi egy nemzet vagyunk, *egy és oszthatatlan nemzetnek* (kiem. tőlem – P.G.) fogjuk fel magunkat”, és ebből adódóan „a magyar állam, mindenkori magyar politika *felelősséget visel* a határon túli magyarokért, *köteles* velük foglalkozni” (kiem. tőlem – P.G.). Idézi a Népszabadság Online „Kóvér nem szeretné, hogy a határon túli magyarok szavazatain múljon a 2014-es választás” címmel. www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁴³ Ezt jól példázza Szabó Erikának a választási törvény módosításáról folyó parlamenti vitában tett kijelentése, mely szerint „...tekintettel kell lenni arra, hogy a magyar politikai *nemzet egésze felé fennálló* erkölcsi *kötelezettségünk* (kiem. tőlem – P. G.) a határon túli honfitársaink számára is választójogot biztosítani.”

a „nemzettársak” iránti felelősséget a családtagok iránt viselt felelősségének analógiájára konstruálta meg;⁴⁴ azaz az egymás iránti felelősségvállalás kötelezettségét a „nemzet mint család” metafora⁴⁵ logikája alapján interpretálta. A kormánypártok és a Jobbik politikája ebben az értelmezési keretben a felelősségi helyzetet fel- és elismerő, a mindaddig elhanyagolt családtagokra („gyermekekre”) tudatosan odafigyelő „jó szülő”, „felelős szülő” képét öltötte, míg baloldali ellenfeleik a felelősségi helyzetet figyelmen kívül hagyó, „rossz, felelőtlen szülő” metaforikus szerepébe kerültek.

A *politikuskok prospektív felelősségére* vonatkozó témagazdai/proponálói megszólalások egy másik csoportja ugyanakkor éppen ezen felelősségi helyzet hangsúlyozását, minden politikai szereplőben való tudatosítását és a belőle eredő köteleességvállalás megkerülhetlenné tételét nevezte meg az új szabályozás (egyik) legfontosabb hatásaként. Semjén Zsolt például több nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy a külhoni magyarság számára a szavazójog „garanciát” jelent, és mostantól „bármilyen színezetű kormány” legyen is, annak „gesztusokat kell tennie” a határon túli magyarok irányában,⁴⁶ illetve azok most már „a szavazatukkal ki tudják kényszeríteni a mindenkori kormánytól, hogy komolyan vegye őket”.⁴⁷ Kövér László szintén kiemelte az intézkedés kontrollnövelő hatását, amikor arról beszélt, hogy „ha a magyar baloldal tartósan szembesül azzal, hogy a határon túli magyarok szavazataira is szüksége van, akkor előbb-utóbb a politikáját is ehhez igazítja”.⁴⁸ A választójog megadásával kialakult szituációt tehát oly módon jellemezték, amelyben mostantól a hazai politikusoknak a magyarság egészére kiterjedő, előretekintő felelőssége (felelősségvállalása) mint kötelesség többé nem hagyható figyelmen kívül és nem mulasztható el – ám nem csupán elvi alapon, hanem praktikus okokból sem. Ez a praktikus ok az új szabályozással biztosított kontrollmechanizmus, amelynek keretében az adott ciklus végén sor kerül(het) az érintettek részéről történő felelősségre vonásra, elszámoltatásra. A proponálói oldal részéről megfogalmazott kijelentések így módon a politikai döntéshozók megerősödött *visszatekintő, retrospektív felelősségét*, illetve az abban rejlő kényszert, kényszerítő hatást a változatlanul „rossz, felelőtlen szülőként” reprezentált ellenoldal megnevelésének, kötelességre szorításának, prospektív felelősségre készítettségének lehetőségeként interpretálták.

A *szavazók (előretekintve érvényesülő) felelősségével* kapcsolatban témagazdai részről lényegesen kevesebb megállapítás fogalmazódott meg, mint a politikusi felelősségvállalásra vonatkozóan. A túl nagyszámú kijelentés is elsősorban az opponálói oldalról érkező kétkedő, kritikus felvetések ellensúlyozását, ellenérvekkel való leszerelését célozva került elő. A fő ütközőponttá itt nem annyira a felelősség mint helyzet, hanem a felelősség

⁴⁴ Vö.: MIKLÓSI Z.: *A politikai felelősség*, i. m.

⁴⁵ Ennek kifejtését lásd: Lakoff, George: *Metaphor, Morality, and Politics. Or, Why Conservatives Have Left Liberals In The Dust. Social Research*, vol. 62. 1995/2. 177–214.

⁴⁶ Magyar Televízió Ma reggel, 2011. március 16. Idézi www.gondola.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁴⁷ Idézi a Népszabadság Online „Megvan a félmilliomodik külhoni magyar állampolgár” című összefoglalójában. Elérhető: www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁴⁸ Idézi a Népszabadság Online „Kövér nem szeretné, hogy a határon túli magyarok szavazatain múljon a 2014-es választás” címmel. www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

mint képesség, a felelősségvállalásra, a felelős döntésre való alkalmasság problematikája vált. A proponálói oldal ugyanis a tekintetben egységesnek mutatkozott, hogy – az ellenoldal álláspontjával szembehelyezkedve – felelős, megfélelően informált, a hazai közélet viszonyai közt tájékozódni képes, mérlegelésre és megfontolt döntéshozásra képes választóként tekintett a határon túli szavazókra.⁴⁹ Ez azonban, mint azt a politikai közösség diskurzusa kapcsán már láthattuk, nem valamiféle általános, a választásra jogosultakkal kapcsolatos optimista vagy a jogszűkítést/jogkorlátozást eleve elvető alapállásból származott. A választási regisztrációra és a „belátásában korlátozott” személyek szavazójogának revíziójára vonatkozó, a Fidesz–KDNP részéről megfogalmazott ötlet, továbbá a Jobbik oldaláról érkező, a választójogot legalább alapfokú végzettséghez kötő javaslat egyaránt azt mutatja, hogy a proponálói kör is rendelkezett a „felelőtlen szavazóval” kapcsolatos, markáns elképzelésekkel⁵⁰ – csupán a külhoni magyarok esetére nem alkalmazta azokat.

Az *opponáló oldal* megnyilatkozásaira áttérve elsőként az állapítható meg, hogy az innen érkező érvelésekben a *politikuskok* és a *választók* előretételeként érvényesülő, *prospektív felelősségének* kérdése nagyjából hasonló hangsúlyt kapott. Ezek a felelősség-típusok ráadásul a politikai felelősség lényegében azonos, következmény-alapú (vagy következmény-elvű) koncepciójával kapcsolódtak össze, és annak szempontjai, előfeltételei alapján kerültek értelmezésre. A baloldali (illetve zöld és centrista) ellenzék politikusai, valamint a velük szimpatizáló publicisták, bloggerek és kommentelők jellemzően a *következmények alapos felméréseinek szándékát és képességét* értették felelős politikai cselekvés alatt, és ezt a *tudati kontrollt* vitatták, ezt kérdőjelezték meg mind a jogkiterjesztést proponáló oldal politikusai, mind a jogkiterjesztés alanyai, a magyarországi választójoghoz jutó külhoni magyar szavazók esetében.

Az *opponáló álláspontot* képviselő megszólalók szinte egyöntetűen vonták kétségbe a kormánypárt lépésének átgondoltságát, előrelátó, józan mérlegelésen nyugvó jellegét, illetve a hazai belpolitikába beleszólást nyert erdélyi, felvidéki, vajdasági, kárpátaljai magyarok „felelős” szavazói döntésre való képességét. A proponáló oldal politikusai esetében azonban inkább a következmények alapos felméréseire irányuló szándékot, míg a kettős állampolgárság révén szavazóvá vált külhoniak esetében az arra való al-

⁴⁹ Ezt az érveléstől példázza Lukács Csaba Magyar Nemzetben megjelentetett cikke, amely így fogalmaz: „Ma már Székelyudvarhelyen vagy Újvidéken is pontosan ugyanazok a tévéadók mennek a háztartások zömében, mint Balmazújvárosban, a világhálón pedig minden elérhető annak, aki a politikára kíváncsi. Övnek attól, hogy lebecsüljük a határon túli magyarok politikai-szellemi rátermettségét: józan paraszti eszük, a megélhetésért és megmaradásért vívott napi harcaik tették annyira *megfontolttá és felelősségteljessé* (kiem. tőlem – P.G.) őket, mint amilyen egy magyar liberális vagy baloldali értelmiségi.” Magyar Nemzet, 2011. szeptember 30. Elérhető: www.mno.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁵⁰ A korábban már idézett, névtelenül nyilatkozó Fidesz-politikus például az előzetes regisztráció komoly előnyeként emlegette, hogy az távol tarthatja a szavazástól „a választási kampány finisében az ellenfelet démonizáló, lebutított kampányszövegekre vevő vadbarmokat”. Idézi a Népszabadság Online, „A Fideszben felmerült a 'vadbarmok' kizárása a voksolásról” címmel. Elérhető: www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

kalmasságot problematizálták, kérdőjelezték meg. Ennek megfelelően a Fidesz–KDNP kapcsán „meggondolatlan” lépésről, felesleges konfliktusokat gerjesztő (szomszédtság) politikáról beszéltek, míg a Jobbik kapcsán elsősorban a határon túli voksokért folytatott, „felelőtlen”, indulatokat szító kampányt kárhozták. A politikai felelősség kérdése tehát itt voltaképp a politikai stratégia kérdéskörével (és diskurzusával) került átfedésbe, és a felelősség hiányaként (azaz politikai felelőtlenységként) a kizárólag rövid távú előnyökkel kecsegtető, hosszabb távon viszont veszélyes, káros politikai stratégia tematikai ekvivalenseként jelent meg.⁵¹ Ennek az érvelési vonulatnak fontos részét képezte a lépés nem szándékolt, de legalábbis figyelembe nem vett negatív következményeinek kidomborítása. Ezek sorában leggyakrabban olyan, a közösség-diskurzus kapcsán már említett mozzanatok szerepeltek, mint a határon túli magyar közösségek anyaországi politikai konfliktusvonalakat követő „megosztása”, a külhoni magyarok saját lakóhelyük szerinti politikai közösségéből való kiszakítása, illetve az új szavazók „otthoni” állampolgárságának esetleges elvesztése.

Az opponáló politikai tömb politikusai azonban nem csupán megkérdőjelezték az ellenoldal politikájának (következmény-alapon értelmezett) felelősségét, hanem saját előretételeként érvényesülő, prospektív politikai felelősségük mozzanatát is igyekeztek felmutatni, pozitív jelentési keretben demonstrálni. Az idevágó megszólalásokban közös hivatkozási pont volt a következmények mérlegelésére való szándék és képesség – a politikai felelősségről kialakított alapvető koncepciót tükröző – eleme, ám az érvelésekben mind a felelősség érvényesülésének jellege, mind annak „címzettjei” szempontjából komoly eltérések mutatkoztak. Bajnai Gordon, az Együtt 2014 vezetője például saját pozícióját csupán áttételesen megjelenítve „*a mindenkorai magyar kormány*” „*valamennyi határon túli magyarért viselt*” „*felelősségét*” hangsúlyozta. Ezt azonban egyrészt elválasztotta az állampolgárság és a szavazójog megadásának szükségességétől, másrészt szembeszegezte a Fidesz jelenlegi, rövid távú hatalmi-politikai megfontolásokat követő, elsősorban az állampolgárságot szerzőkre és a velük együtt járó szavazatokra koncentrált „*cinikus*” politikájával.⁵² Mesterházy Attila viszont már erősebben és nyíltabban igyekezett pozícionálni pártját, amikor közleményében az MSZP által képviselt „*józan, felelős*

⁵¹ Ezt az érvelésmódot talán a legsűrítettebb, legösszefogottabb formában a Bokros Lajos nevével fémjelzett Modern Magyarországért Mozgalom közleményében találjuk meg. A szöveg következőképpen fogalmaz: „A Modern Magyarország Mozgalom álláspontja szerint a határon túli magyarok tehát csak a saját maguk által létrehozott listákra szavazhatnak. Erre a jól működő gyakorlatra Európa sok-sok országában van példa. Ezzel a módszerrel eleve kihúzzuk a jelenlegi *átgondolatlan és felelőtlen* (kiem. tőlem – P.G.) javaslat méregfogát. A Modern Magyarország Mozgalom a valódi nemzeti összefogás jegyében *felelőtlenységnek* (kiem. tőlem – P.G.) tartja pillanatnyi vélt politikai érdekeknek alávetni és tovább rombolni a korántsem felhőtlen magyar–magyar viszonyt.” Idézi Népszabadság Online „Saját jelöltjeikre szavazhassanak a külhoni magyarok!” címmel. Elérhető: www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁵² Idézi a Népszabadság Online „Bajnai: Nem szabad A és B kategóriás magyarokra osztani a határon túliakat” című összefoglalójában. Elérhető: www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

hazafiságra épülő nemzetpolitikát” ajánlotta a Fidesz és Jobbik „*állandóan konfliktust kreáló*” lépései helyett.⁵³

Az opponáló oldal részéről tett megnyilatkozások ugyanakkor jelentős részben kitértek az újonnan választójogot szerző külföldi magyarok, az újszülött szavazók felelősségének (illetve felelőtlenységének) kérdésre is. Ebben a kérdéskörben a fő érvelési vonal a felelősségi helyzet és a felelősségvállalásra való képesség viszonyát tematizálta. A felelősségi helyzet megállapítása mint a képességhez (illetve annak kifejlődéséhez és gyakorlásához) rendelt előfeltétel a politikai közösség diskurzusának elemeivel, az abban alkalmazott értelmezési sémákkal került átfedésbe. Ennek megfelelően az adott országban éles területiség-alapú szempontja, illetve az adott országban való adófizetés materiális-kötelesség/megváltott tagság logikát követő komponense éppen úgy szerepet kapott a felelősségi helyzet körvonalazásakor, mint az adott ország belpolitikai viszonyainak ismerete vagy a politikai döntések tényleges hatásainak elszenvedését is magában foglaló valós kockázatközösségekben éles mozzanata. Mindezek együtt adták a felelősségi helyzet mint a hazai politikában és politikával való *érintettség* (következmény-elvet továbbvivő-kiegészítő) koncepcióját. Ez az érintettség volt az, amelyet az opponáló oldal képviselői – hol az egyik, hol a másik összetevőt kiemelve, hol az egyik, hol a másik elemet elhagyva, de – a vita során összességében mindig megkérdőjeleztek a kettős állampolgárságot szerző határon túli magyarok esetében. Ez az érintettség-hiány volt továbbá az, amelyet a felelősség mint képesség (kifejlődésének illetve gyakorlásának) hiányát eredményező tényezőként azonosítottak.⁵⁴ Gyurcsány Ferenc, a Demokratikus Koalíció vezetője például a következőket írta Facebook-profilján 2011. december 1-jén közzétett posztjában: *„Álláspontunk szerint annak kell szavazni Magyarországot követendő politikájáról, aki itt él, részt vesz a közteherviselésben, például fizet adót, másrészt pedig viseli döntésének következményeit.”* De ugyancsak a felelősségteljes szavazói döntésre való képtelenség érintettség-hiányból eredő koncepcióját fedezhetjük fel a DK-elnök Facebook-profilja alatt közzétett egyik hozzászólásban. A kommentelő szerint annak, aki szavazójogot szeretne a határon túli magyaroknak, érdemes lenne elgondolkodnia azon, mit is jelent a mondás: *„Kibicnek semmi sem drága”*.

Érdekesség és magából a diskurzusból nem, csakis esetleges „mögöttes” stratégiai megfontolások irányából magyarázható tényező, hogy az opponáló tömb részéről a *politikuskoretrospektív*, visszatekintve érvényesülő, mások által megállapított felelőssége lényegében nem (vagy elvétve) került szóba a vita során. E tekintetben talán a tervezett

⁵³ Idézi a HVG Online „Mesterházy is kiakadt Basescu magyarellenes kirohanásán” címmel. Elérhető: www.hvg.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁵⁴ Érdekesség, hogy a KDNP-s Rétvári Bence 2011 januárjában a Hetek c. hetilapnak nyilatkozva ugyan az „elszakadt nemzetrészek magyarjaival” szembeni „adósságtörlesztés” kötelességgelví koncepciójával írta a politikuskok prospektív felelősségét, ám a külföldi szavazókról szólva azt is elmondta, hogy mivel „nem itt élnek, kevésbé tudják megítélni egy adott kormány teljesítményét, mint ahogy döntésük következményét sem olyan mértékben vállalják, mint a Magyarországon élők”. Vagyis voltaképp átvette és alkalmazta az ellenkező oldal „érintettség” alapú érvkészletének néhány jellegzetes elemét. Idézi Hetek Online, „Beteljesül-e Mikola betonozós álma?” címmel. Elérhető: www.hetek.hu; letöltve: 2014. április 25.

lépés kapcsán megkérdezett jogvédő szervezetek állásfoglalása jelenti az egyetlen hangsúlyos ellenpéldát. A jogvédők ugyanis azt hangsúlyozták, hogy az új szavazók prospektív felelősségének hiányából – nem megfelelő informáltságukon és ebből következő nem megalapozott döntésükön keresztül – a jelenleg regnáló kormánypart (alapvetően anyországi) választók által megállapított, visszatekintve érvényesülő felelősségének csökkenése, illetve az általában vett retrospektív politikai felelősség, a jogi-hatalmi kontroll, azaz az elszámoltathatóság mechanizmusainak „torzulása” származik.⁵⁵

A *retrospektív*, azaz a mások által megállapított *állampolgári* felelősség problematikája a proponáló tömb megnyilatkozásaihoz hasonlóan (hasonló okokból kifolyóan) az opponáló oldal megszólalásaiban sem jelent meg.

3.3 A politikai stratégia diskurzusa

A harmadik fontos összefüggérendszer, amelybe a vitafolyamat értelmileg beágyazódott, a politikai stratégia diskurzusa volt. Ezt a kérdéskört két fő csapásirány mentén tárgyalja az idevágó szakirodalom: egyfelől a hatalmi és versenystratégiák, másfelől a kormányzási-közpolitikai stratégiák vonatkozásában. Az előbbi vonatkozás a politikai filozófiában, a politikai gondolkodástörténetben, a politikaelméletben, illetve a nemzetközi politikai viszonyok vizsgálatában elsősorban az úgynevezett „realista” megközelítés bemutatásával és/vagy érvényesítésével összefonódva szokott felmerülni, míg a kompetitív demokráciák belső folyamatainak leírására-modellezésére vállalkozó munkákban döntően a pártversenyben alkalmazott mozgósítási, támogatás-növelési, szavazatmaximalizálási stratégiák összefüggésében kerül kifejtésre.⁵⁶ A kérdéskör másik vonatkozása értelemszerűen a kormányzással, a kormányzati tervezéssel, illetve a közpolitikai folyamatokkal kapcsolatos szakirodalomban kap komoly jelentőséget.⁵⁷ A polémiában megmutatkozó harmadik fontos diskurzus elemzése során, amely a választójog kiterjesztésével kapcsolatos politikai cselekvés/döntés instrumentális dimenziójának, cél- és eszközrendszerének

⁵⁵ Az állásfoglalás következőképpen fogalmaz: „Ezek az új szavazók nem címzettjei és kötelezettjei Magyarország törvényeinek, ezért eleve problematikus a magyarországi választójoguk, és a választási részvételük más vonatkozásban is alássa a méltányos többségképződés feltételeit. Túlnyomó többségük nem a magyarországi nyilvánosság fogyasztója és címzettje, mindennapi tapasztalataik és személyes kapcsolataik, valamint társadalmi érintkezéseik nem a magyarországi társadalmi folyamatokba ágyazódnak, értesüléseik az itteni eseményekről áttételesebbek és (érthetően) szelektívebbek, véleményalkotásuk sajátos élethelyzetüknek megfelelően az események egy jóval kisebb, jellegzetes szeletére reflektál. Ezért szavazójoguk torzítja a demokratikus elszámoltathatóságot.” Idézi Népszabadság Online „Politikai versenyfeltételek” címmel. Elérhető: www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁵⁶ A pártversenyben alkalmazott stratégiák modellezésére példaként lásd: DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Harper, New York, 1957.; ROEMER, John E.: *Political Competition: Theory and Applications*. Harvard University Press, Cambridge, 2001.

⁵⁷ Erre példaként lásd: ELMORE, Richard F: *Instruments and Strategy in Public Policy*. Review of Policy Research, vol. 7. 1987/1. 174–186.

értelmezését foglalta keretbe, a jelzett vizsgálati területekről kölcsönzők (nem túl nagy számban) metaszintű értelmezési kategóriákat.

A vitában témagazdaként fellépő, a szavazójog megadását proponáló diskurzuskoláció, ezen belül is elsősorban a Fidesz–KDNP alapvetően *policy*-dimenzióban, azaz közpolitikai stratégiaként, közpolitikai célok elérésére szolgáló közpolitikai eszközválasztásként és -használatként interpretálta a lépést. Érvelésük fő vonalát a *közjogi nemzetegyesítés* kategóriájára fűzték fel. Az elnevezés egyrészt az intézkedés cél-horizontját, cél-dimenzióját jelölte („közjogi értelemben vett nemzetegyesítés”), másrészt viszont annak eszköztársaságát írta le („közjogi eszközökkel való nemzetegyesítés”). Ebből következik, hogy a proponáló oldal a választójog megadásával együtt járó honosítást tulajdonképpen két közpolitikai cselekvési mező egymásba éréseként, a *nemzetpolitika* és a *jogpolitika/választáspolitika* elegyítéséként értelmezte; emellett az előbbi területtel inkább a javaslat célrendszerét, az utóbbival viszont inkább annak eszköztársaságát kapcsolta össze. A második állítást azonban a vonatkozó hangsúlyos, reflektált és explicit kijelentések hiányában, csupán a diskurzus átfogó jelentésstruktúrájára támaszkodva és így módon mintegy tentatívan fogalmazhatjuk meg.

Ami ennél jóval egyértelműbben és világosabban kirajzolódó sajátosság a támogató oldal pozíciójában, az a közösség- és felelősség-diskurzusok előfeltevéseinek és értelmezési sémáinak beépülése a szavazójog megadásával mint politikai stratégiával kapcsolatos érvelésmódba. Itt a korábban már taglalt, *a priori* adott összetartozás és esszenciális azonosság mozzanatait, valamint az ebből eredő felelősségviselés, felelősségvállalás mozzanatait szolgálták kiindulópontul mind a céljelölés, mind az eszközválasztás magyarázata számára. A témagazdai oldal alapvetően elvi-erkölcsi horizonton értelmezhető („egységet helyreállító”, „adósságot törlesztő”, „igazságtalan helyzetet megszüntető”), *felelősség-alapú* közpolitikaként konceptualizálta a proponált lépést. Itt a nemzet (mint család), a nemzetársak iránti felelősségviselés (mint a családtagokkal való törődés kötelessége), valamint az erre épülő, mindenkire kiterjedő kormányzati (mint szülői) *gondoskodás* aktausa által alkotott metaforikus láncolat foglalta keretbe a megszólalásokat.⁵⁸ A felvázolt figuratív-analogikus jelentésátviteli keretet rövid időre önállóan beépítve az elemzésbe és a megszólalások főbb momentumait annak segítségével összegezve azt mondhatjuk, hogy a lépés célja a támogatói oldalról az volt, hogy álljon helyre a család (azaz nemzet) egysége, annak pedig ne legyenek többé méltatlanul elhanyagolt, magukra hagyott és ebből adódóan hiányt szenvedő, kiszolgáltatott és érdekvédelemre képtelen tagjai.

A proponálói álláspont mélyebben fekvő tartalmi összetevőit meta-szintű elemzési kategóriákkal leírva azt mondhatjuk, hogy a lépés az általuk felállított értelmezési keretben csak kisebb részt materiális (hatalmi-jogi-elosztási) jellegű, ennél jóval nagyobb részben *szimbolikus közpolitikaként* konceptualizálódott. A javaslat cél-tételezését meg-

⁵⁸ Kövér László „nemcsak a szűkebb, hanem a tágabban vett nemzetpolitikát”, „azaz a 15 milliós magyarságról *gondoskodás* (kiem. tőlem – P.G.) politikáját” jelölte meg a pártja által követett intézkedési stratégiaként. Idézi a Népszabadság Online „Kövér nem szeretné, hogy a határon túli magyarok szavazatain múljon a 2014-es választás” címmel. www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

fogalmazó kijelentések ugyanis mindenekelőtt absztrakt, elvi, önmagán túlmutató jelentőségű, materiális tényezőkkel vagy számszerű indikátorokkal nehezen megragadható negatív állapotok, a *szétszakítottság* és az *igazságtalanság* felszámolását és hasonlóan elvont kívánatos állapotok, az *egység* és az *igazság(osság)* megvalósulását helyezték előtérbe. Az intézkedést életre hívó politikai stratégia vázolásakor a jogkiterjesztés és a politikai folyamatokba beleszólás biztosítása ennek megfelelően csak mint közbeiktatott, alárendelt célok, illetve más irányból nézve mint eszközök jelentek meg, amelyek nem annyira önmagukban, mint inkább a távlati cél, az elvi végcél elérése szempontjából fontosak.

A vizsgált időszakra eső nyilvános vitafolyamatban a témagazda/proponáló diskurzuskoalíció képviselői által tett megszólalások további, érdekes jellemzője, hogy azokban a szavazójog biztosítását is magában foglaló honosítás javaslatának konkrét-technikai részletelemei, megvalósításának lehetséges alternatív módozatai, illetve a lépés hatalmi-pártpolitikai vonatkozásai jelentősen háttérbe szorultak. A technikai részletelemek közül (az opponáló oldal felvetéseire reagálva) elsősorban a levélben való szavazás kivitelezésének mikéntje, míg a végül benyújtott javaslat lehetséges alternatívái közül a határon túli magyarok számára biztosított „két szavazat” ötlete került szóba.⁵⁹ Az intézkedés kompetitív dimenziójának említése, a kérdésben megjelenített álláspontok és felvetések hatalmi-pártpolitikai stratégiaként való konceptualizálása a támogató koalíció hivatásos politikusai részéről kizárólag az opponáló oldal megnyilatkozásainak értelmezésében kapott helyett. Gulyás Gergely például egy 2013 őszi közéleti sajtóközleményben azt valószínűsítette, hogy az MSZP és az Együtt-PM irányából megfogalmazott javaslatok, amelyek hivatalosan a határon túli magyarok számára biztosított levél-szavazásban rejlő visszaélési lehetőségek kivédését szolgálják, valójában egy hosszabb távú kommunikációs stratégia részét képező cinikus taktikai lépések. A közlemény ennek megfelelően arra kérte „a baloldali ellenzék pártjait”, hogy „*lehetséges választási vereségüket ne kezdjék el már azelőtt magyarázni, hogy bekövetkezett volna. Ha pedig mégis ezt teszik, akkor ehhez ne használják eszközüket a külföldi magyarokat.*”⁶⁰ Annak további alátámasztására, hogy a baloldali politikai erők csupán hatalmi céljaik eszközeként tekintenek a határon túli magyarokra, kétféle diszkurzív eljárást alkalmaztak. Egyrészt korábbi példákat sorakoztattak föl (a „huszonhárommillió román vendégmunkás” beözönlésével való riogatás 2001–2002 fordulóján, a 2004. évi népszavazás előtti „nem”-kampány), másrészt az ellenzék retorikai irányváltását és a környező országokban való jelenlétének fokozását elvtelen „voksvadászatnak” minősítették.

A témagazda oldal javaslatában rejlő támogatásnövelési, illetve szavazatszerzési összetevőket kizárólag a támogató diskurzuskoalícióhoz tartozó véleményformálók, bloggerek és laikus megszólalók említették – bár ők is inkább csak a tényleges/elszöndögelt célok közt

⁵⁹ A Kövér László által benyújtott módosító indítvány egy külföldi választókerületi jelöltre és egy hazai pártlistára való szavazást tett volna lehetővé.

⁶⁰ Idézi Népszabadság Online „Fidesz: A baloldal már azelőtt magyarázza a vereségét, hogy elszöndögelt volna” címmel. Elérhető: www.nol.hu; letöltve: 2014. április 25.

nem szereplő, stratégiailag másodlagos (vagy sokadlagos) jelentőségű, pusztán járulékos haszonnal kecsegtető elemekként.⁶¹

Az opponáló oldal vitában tett kijelentéseire áttérve elsőként az szögezhető le, hogy a kormánypárt(ok) Jobbik által is támogatott javaslatát alapvetően *politics*-dimenzióban értelmezték. Érvelésük fő vonala ennek megfelelően arra épült, hogy a lépést kizárólag (vagy elsősorban) népszerűség-szerzési, szavazóbázis-növelési és mozgósítási összefüggésben, a Fidesz hatalmi stratégiájának részeként interpretálják. Az erre irányuló diszkurzív eljárások egyrészt hangsúlyozták a Fidesz kettős állampolgársággal és a külhoniak számára biztosított szavazójoggal kapcsolatos álláspontjának elmúlt évtizedben tapasztalt nagyfokú következetlenségét, illetve erőteljes módosulását,⁶² és ezt egyértelműen a párt szavazatszerzési stratégiájának módosulásával, a szimpla „*politikai számítás*” változásával magyarázták.⁶³

Másrészt – főként véleményformálói, publicistai és állampolgári oldalról – közhelyként, további igazolást nem igénylő, axiomatikus állításként fogalmazták meg azt a tézist, mely szerint a határon túli magyarok nagyjából érzelmi, kisebb részt kulturális okokból adódóan inkább jobboldali beállítottságú, illetve aktuálisan csak a hazai jobboldal pártjai, a Fidesz és a Jobbik számára megközelíthető szavazói csoportot képeznek. A tézist azzal egészítették ki, hogy a választójog rájuk való kiterjesztésének ötlete nyilvánvalóan ennek a tényezőnek a figyelembevételével született meg. Harmadrészt, bár kisebb súllyal, de megjelent Mikola István 2006. évi kampányban elmondott szavainak felidézése, amelyet a Fidesz által követett alapvetően hatalmi jellegű stratégia szempontjából bizonyító erejű, önleplező momentumként interpretáltak.⁶⁴ Az opponáló oldal képviselői részéről emellett olyan megfogalmazásokkal lehetett találkozni, minthogy a kormánypárt(ok) vezetői a „végvárainknak tekintik”,⁶⁵ „politikai hegemoniájuk zálogát látják”⁶⁶ a határon túli magyarokban, akik számára csak azért kínáltak szavazójogot, mert arra jutottak, hogy „*a sértett nemzeti lélek fájdalma használható a Fidesz hatalmának meghosszabbítására*”.⁶⁷

⁶¹ Sőt, a támogató koalíciót erősítő netes véleményformálók egyik ezt kifejezetten a baloldali erők elhibázott stratégiájából adódó, tehát voltaképp általuk megeremtetett lehetőségként értelmezte, amikor így fogalmazott: „...nem tudok mást idézni, mint a másnak ásott verem és a beelésés ősi bölcsességét. Tetszetek volna. A legkíméletlenebb politikai logika is arra ösztönözheti a magyar kormánypártot, hogy ezt a gölt belője a rég kapus nélkül maradt kapuba.” RAJCSÁNYI Gellért: A kárpátok perioikozsai. 2011. január 25. Elérhető: www.kitekinto.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁶² Több helyről is említés nyert, hogy a Fidesz a magyarigazolvánnyal együtt járó kedvezményes státusz javaslatától a választójog nélküli kettős állampolgárság koncepcióján keresztül jutott el a szavazójog megadását is magában foglaló, egyszerűsített honosítási eljárás útján megszerezhető kettős állampolgárság biztosításáig.

⁶³ Lásd például Lamperth Mónika felszólalását a 2011. december 2-i ülésnapon.

⁶⁴ Erre jó példát kínál a Poldi Bácsi Megmondja blog „A Fidesz most éri utol a 2006-ban előreszaladt Mikolát” című bejegyzése. Elérhető: poldi.blog.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁶⁵ Népszava Online, 2012. január 13. „Aligha mentik meg Orbánt a külhoniak”. Elérhető: www.nepszava.hu; letöltve: 2014. április 25.

⁶⁶ Zala Miklós „*Hol a határ?*” idézett forrás.

⁶⁷ Gyurcsány Ferenc 2011. december 1-i Facebook bejegyzése.

A javaslat ellenzői által alkotott diskurzuskoalíció térfeléről érkező, témába vágó megnyilatkozások abba az irányba konkludáltak, hogy a választójog kiterjesztésével kapcsolatban közpolitikai (nemzetpolitikai, választáspolitikai) célkitűzés, ha egyáltalán van, akkor egyrészt a hatalmi-pártpolitikai céloknak alárendelt, azoktól függő, másrészt ebből adódóan nem ténylegesen vallott, nem hiteles, nem autentikus. Az opponálói oldal megszólalói lényegében úgy vélték, hogy valóban stratégiai jellegű, cél-eszköz szemléletű politikai cselekvésről a Fidesz–KDNP esetében csakis hatalmi-pártpolitikai dimenzióban lehet beszélni. Az ehhez kapcsolt közpolitikai cselekvés ugyanakkor nem tekinthető önálló, teljes értékű stratégiának: nincsenek önálló és autentikus céljai, sőt, voltaképp az egész intézkedési javaslat nem más, mint hatalmpolitikai célok önmagában üres, tartalom nélküli és cinikus álszentséggel felpántlikázott eszköze. Az elemzett kijelentésekből az csendül ki, hogy ez a merőben instrumentális nemzetpolitikai és választáspolitikai irányvonal nem csak hiteltelen, de felelőtlen is: hatalmi szempontból lényegtelennek tűnő és ebből adódóan nem mérlegelt, hosszabb távú következményei ugyanis kifejezetten károsak mind külpolitikai-szomszédáspolitikai-diplomáciai, mind belpolitikai téren.

Említést érdemel, hogy a proponáló oldalnak a kérdéssel kapcsolatos reprezentációja némileg differenciálttá vált az ellenzői diskurzuskoalíció megnyilatkozásaiban. Míg a kormánypárt fellépését elsősorban a póre hatalomtechnikai megfontolások, a „politikai számítás” és „közpolitikai hiteltelenség” sémái alapján értelmezték, addig a Jobbik esetében nagyobb teret kapott felelőtlenség, a meggondolatlanság mozzanata – ugyanakkor megmaradt a közpolitikai célkitűzés bizonyos szintű autentikusságának vélelme. Metaszintű kategóriákat használva úgy fogalmazhatunk, hogy az opponálók szemében a Fidesz egy önmagát „militánsnak” mutató (azaz látszólag egy markáns közpolitikai célkitűzést tűzőn-vízen keresztül képviselő), valójában viszont „opportunistá” (azaz elsősorban szavazatszerzésre koncentráló, szavazatmaximálásra törekvő) stratégiát alkalmazó politikai erőként tűnt fel,⁶⁸ a Jobbik besorolásakor viszont nem vált ilyen egyszerűen eldönthetővé a kérdés.

A javaslat ellenzőinek diszkurzív koalíciója a nyilvános vitafolyamatban lényegesen több konkrét technikai részletelemmel⁶⁹ és alternatív megoldási lehetőséggel hozakodott elő, mint a proponáló oldal. Az innen érkező alternatív javaslatok egyik közös sajátossága, hogy ha egyáltalán elmozdulást mutattak a szavazójog külhoni magyarokra való kiterjesztése felé, úgy is alapvetően szeparált képviselőket biztosító formákat körvonalaztak.⁷⁰ A saját politikai aktivitás hatalmi-pártpolitikai dimenzióban való elhelyezése

⁶⁸ Ezekhez a kategóriákhoz lásd: ROEMER, J. E.: *Political Competition: Theory and Applications*, i. m.

⁶⁹ Ezek a technikai felvetések jelentős részben a levélszavazás eljárásához kötődtek, és a határon túli szavazók számára postázott levélcsomagok kézbesítési helyének lakcímhez kötésétől kezdve egészen az azokat ellenőrző szavazatszámoló bizottságok paritásos alapon való felállításáig terjedtek.

⁷⁰ Így a Modern Magyarországért Mozgalom az elkülönített külhoni listára való szavazás elképzelésével vagy Szili Katalin a Felsőház reaktiválásának és a határon túli magyarok abban biztosított reprezentációjának ötletével.

és értelmezése ugyanakkor az opponáló oldal megszólalói részéről is szembetűnően hiányzott.

4. Összegzés

Az eddigiekben azonosítottuk és röviden elemeztük a vitát keretbe foglaló három fontosabb politikai diskurzust. Láthattuk, hogy a szavazójog külhoni magyarokra való kiterjesztését proponáló diskurzusközlés egy lényegében primordialista jellegű, esszenciális azonosságot tételező (kulturális) nemzet-koncepció talapzatán alakította ki a politikai közösséggel kapcsolatos nézeteit, amelyek ugyan az állampolgárság területiségétől eloldott, kvázi-transznacionális felfogásból adódóan inkluzív tendenciát (is) mutatták, ám ezt az „intellektuális cenzussal” kapcsolatos burkolt vagy nyílt javaslatok erősen ellenpontozták. Azt is láthattuk, hogy a politikai cselekvésről szólva elsősorban annak erkölcsi kontrollját hangsúlyozták, és egy alapvetően kötelesség-elvű politika-etikai keretben tárgyalták a felelős döntés problémáját. Végül úgyszintén láthattuk, hogy alapvetően szimbolikus célokat kitűző-megvalósító, önmagán túlmutató jelentőségű közpolitikai stratégiaként interpretálták a külhoni magyarok választójogának megadását. Az opponáló oldal megszólalásaiban ezzel szemben egy változatlanul territorialis kötöttségű állampolgárság-koncepcióval és a kulturális-nemzeti azonosságról leválasztott politikai közösség-képpel találkozhattunk, amelynek az adott állam területén élés mellett a közteherviselésben való részvétel, a „megváltott tagság” gondolata is fontos elemét képezte. A javaslat ellenzői a politikai cselekvés tudati kontrolljának fontosságát emelték ki, és a felelős politikai cselekvést elsősorban a következmény-elv mentén, a politikai következmény-etika szemléleti keretei között konceptualizálták. Az opponáló koalíció tagjai ugyanakkor mindemellett pusztán rövid távú hatalmi célokat szolgáló, ám hosszabb távú hatásait tekintve káros, közpolitikailag hiteltelen és elhibázott stratégiaként írták le a szavazójog kiterjesztésének lépését.

Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány

A 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás egyik lényeges újdonsága, hogy azon a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok (köztük jelentős arányban a környező országokban élő határon túli magyarok) is szavazhattak. A tanulmány azt a kérdést járja körül, hogy a választási eljárással, valamint a választási kampánnyal összefüggő szabályozás és gyakorlat tükrében e választói csoport milyen módon tájékozódhatott a választással kapcsolatos információkról, továbbá – a választási kampány időszakában – az egyes pártok politikai üzeneteiről. A tanulmány kiinduló tézise szerint a kampányhoz való hozzáférés a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságának a része, amely ebben az összefüggésben elválaszthatatlan a választójog egészétől. A vizsgálat alapján meggyőző érvek szólnak amellett, hogy e választói csoport jogérvényesítésére tekintettel is elkerülhetetlen a szabályozás újragondolása.

1. Kiindulópontok

Az Alaptörvény szabályozási rendszerében az általános és egyenlő választójog, valamint a közvetlen és titkos választás mellett új elemként jelenik meg a szabad választások elvének rögzítése.¹ Az elv pontos tartalmát minden bizonnyal az Alkotmánybíróság gyakorlata is formálja majd, érdemes azonban a jelentés feltárása során a közös európai hagyományra támaszkodni. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának álláspontja szerint a szabad választás elvéhez kapcsolódik a választók véleményének szabad kialakítása és a politikai vélemény szabad nyilvánítása – ide értve mind a szűkebb értelemben vett

¹ Lásd az Alaptörvény 2. cikkének (1) bekezdését: „Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezést biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

véleménynyilvánítást, mind pedig a szavazatok leadását.² A véleménynyilvánítás szabadsága tehát az európai alkotmányos hagyományban nem pusztán járulékos elemként merül fel a választójog mellett, hanem szerves része annak. Amellett, hogy ebben a vonatkozásban is érvényesülniük kell a szólásszabadsághoz általában kapcsolódó garanciális rendelkezéseknek, az alapjog további védettséget kap azáltal, hogy a szabad választás elvének, ezzel a választójog egészének is egyik jelentésrétégét képezi. A véleménynyilvánítás szabadsága a választójoggal összefüggő kontextusban – a demokratikus közvélemény kialakításában betöltött szerepén túl – közvetlen kapcsolatban áll a demokratikus társadalom fenntartásának követelményével is – ilyen módon az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) mércéi szerint is kiemelt védelmet élvez.³ Amennyiben tehát a véleménynyilvánítás szabadsága a választójoggal összefüggésben szenved korlátozást, annak igazolásához rendkívül nyomós indokra van szükség.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a választójog lehetséges tartalmi elemeit illetően kevés rendszerbe foglalt, Alkotmánybíróság által kidolgozott támpontunk van. Ezek egyike, hogy a passzív választójog nem alanyi jog abban az értelemben, hogy valaki pusztán saját akarat-elhatározásából jelöltként indulhatna – az ajánlások rendszere vagy a pártok jelöltállítása ezért is tekinthető alkotmányosnak.⁴ Egy másik lehetséges elem a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének biztosítása: az Alkotmánybíróság álláspontja szerint minden választópolgárnak joga van kétségbe vonni a választás eredményét, valamint a választási eljárás meghatározott elemének törvényességét.⁵ Az idézett határozat a jogorvoslathoz való jog mellett további elemeket, részjogosítványokat azonosít – elsősorban a választópolgári részvétel egyes megnyilvánulási formáiból kiindulva: „A választói aktivitás legjelentősebb megnyilvánulása ugyan a szavazás, de a választópolgári részvétel szükségképpen eleme a jelölésnek, a választási kampánynak, a választási bizottságok tevékenységének is.”⁶ E részjogosítványok között nem jelenik meg a véleménynyilvánítás joga, ennek oka ugyanakkor elsősorban az, hogy a testület idézett határozataiban eljárásjogi szempontokat vizsgált, és nem komplex értékelést végzett. Ha azonban abból indulunk ki, hogy a magyar Alkotmánybíróság is – az EJEB-hez hasonlóan – a véleménynyilvánítási szabadság funkcionális sajátosságaként (az egyén szub-

² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters (Guidelines and explanatory report). 26–51. A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben: 26–27.

³ Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) klasszikus szabadságjogokhoz kapcsolódó klauzulái a demokratikus társadalomban szükséges korlátozás lehetőségére utalnak. (Vö.: EJEE 8–11. cikkek.) A demokratikus társadalom tehát egyrészt a lehetséges jogkorlátozás tartalmi vizsgálatához kapcsolódó segédfogalom, másrészt önálló érték, amely védelmet élvez. A fogalom tartalmi jellemzőiként a Bíróság rendszerint a pluralizmust, a toleranciát, a nyitottságot, az egyenlőséget, a szabadságot és az önmegvalósítás bátorítását emeli ki, más alapvető jogok védelmével együtt. Lásd WHITE, Robin C. A. – OVEY, Clara: *The European Convention on Human Rights*. Oxford University Press, New York, 2010. 326–327.

⁴ Megerősítette az 5/2002. (II. 12.) AB határozat. L. ABH 2002. 78, 81–82.

⁵ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003. 607, 610.

⁶ 59/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003. 607, 610.

jektív joga mellett) a demokratikus közvélemény kialakítását, formálását azonosítja,⁷ könnyen belátható, hogy a tájékozódás, a véleményformálás és -nyilvánítás, valamint a kampány szabadsága is – az egyén szabad döntését meghatározó tényezőként – magyar alkotmányos kontextusban is a választójog tartalmi elemeihez sorolható. Érdemes arra is emlékeztetni, hogy a magyar Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján a véleménynyilvánítás szabadsága más alapjogokhoz képest is kiemelt pozícióban van.⁸

A fentiekre tekintettel a kampányhoz történő hozzáférés kérdését a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében nem elkülönült, kizárólag a véleménynyilvánítás szabadságát előtérbe helyező kérdésként vizsgálom, hanem a választójogosultsággal szoros összefüggésben. Ebben a kontextusban tehát a választópolgárok szabad tájékozódása – választói aktivitásukat és pártpreferenciájukat meghatározó tényezőként – a szavazatuk szabadságának előfeltétele. A tájékozódás is két aspektusból vizsgálható: annak mind a választás módjával kapcsolatos hivatalos információk, mind pedig a politikai üzenetek szempontjából jelentősége van.

2. A választójog gyakorlására vonatkozó szabályozási háttér

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok tájékozódásának, kampányhoz való hozzáféréseinek vizsgálata előtt érdemes kitérni arra a kérdésre, hogy az érintett választói csoport milyen módon gyakorolhatja választójogát. Az Alaptörvény választójogosultságra vonatkozó rendelkezései azzal, hogy az országgyűlési választások esetében – a korábbi Alkotmány előírásaival ellentétben⁹ – nem tartalmazzák a magyarországi lakóhelyet mint feltételt, lényegében mind a magyarországi lakosok egy szűk köre, mind pedig a külföldön élő magyar állampolgárok – nehezen megbecsülhető nagyságrendű – köre számára kiterjesztették a választójogot.¹⁰ Az Alaptörvény egy rendkívül furcsa megfogalmazással ugyanakkor lehetővé teszi a különbségtételt a választójog törvényi szintű szabályozásában. Ennek megfelelően sarkalatos törvényben „a választójogot vagy annak teljességét” magyarországi lakóhelyhez lehet kötni.¹¹ A közös európai alkotmányos hagyomány egyaránt elfogadja (az állampolgárság feltétele mellett) a választójog lakóhelyhez kötését és annak mellőzését is,¹² azonban a választott

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167, 172.

⁸ A 30/1992. (V. 26.) AB határozat megfogalmazásában: „A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok aplurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak. Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között...” ABH 1992. 167. 170–171.

⁹ Lásd az 1989. évi Alkotmány 70. § (1) bekezdését.

¹⁰ Lásd az Alaptörvény XXIII. cikkének (3) bekezdését: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

¹¹ Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés.

¹² Code of Good Practice in Electoral Matters 5. 14–15.

megoldás, amely a lakóhely alapján alanyi körönként teszi lehetővé a különbségtételt a választójogosultság tartalmában, ebben a kontextusban is teljességgel szokatlan. Formális értelemben a törvényi szabályozás alkotmányosságának megteremtése miatt volt szükség az eltérés lehetőségének alaptörvényi szintű rögzítésére, tartalmilag azonban ez a szabály a választójog alkotmányi szintű korlátozásának tekinthető.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) megalkotásakor az Országgyűlés élt az Alaptörvény biztosította mozgástérrel. Míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi jelöltre és országos listára is szavazhatnak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára csak a listás voksolás lehetőségét biztosítja a törvény.¹³ Bár kétségkívül megfontolandók azok az érvek, amelyek arra mutatnak rá, hogy az alkalmazott megoldás a szavazatok súlya tekintetében nem feltétlenül jelent elmozdulást az egyenlő választójog követelményétől,¹⁴ a szavazatok számának egyenlőtlensége az alaptörvényi szabály ellenére alkotmányosan nem igazolható.¹⁵ Érdemes arra emlékeztetni, hogy léteznek megoldások, amelyek alkalmazásával kialakítható a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok magyarországi lakóhellyel rendelkező társaikhoz hasonló keretek szerinti szavazásának rendszere.¹⁶

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében előírja a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztését (regisztrációt).¹⁷ Bár a Ve. eredeti szövege minden (köztük a magyarországi lakóhellyel rendelkező) választópolgár számára előírta a regisztrációt, az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozatában – helyesen – megállapította, hogy az általános regisztrációs kötelezettség alaptörvény-ellenes: azon választópolgárok esetében, akik választójoga más állami nyilvántartások alapján megállapítható, az előírás nem bizonyul szükségesnek, ilyen módon a korlátozás nem megengedhető, míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében (akik választójoga önmagában a meglévő állami nyilvántartások alapján nem állapítható meg), éppen a regisztráció biztosítja, hogy alapjogukat gyakorolhassák.¹⁸

A Ve. a szavazás módja tekintetében is fontos újítást vezet be: lehetővé teszi a levélben történő szavazást¹⁹ – az új szavazási mód azonban csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára áll rendelkezésre.²⁰ A magyarországi lakóhellyel

¹³ Vjt. 12. § (1) és (3) bekezdések.

¹⁴ Vö.: BODNÁR Eszter: *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*. Magyar Közigazgatás, 61. évf. 2011/3. 99–112., 108.

¹⁵ Jakab András a választójog egyenlőségének alapelve és a nemzetközi követelmények alapján amellett érvel, hogy „a külföldön élő magyarok választójoga esetében vagy teljes egyenlőséget kell biztosítani, vagy nem szabad azt megadni”. Lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2011. 225.

¹⁶ Ilyen lehet önálló, regionális választókerületek létrehozása.

¹⁷ Ve. 84. § (1) bekezdés.

¹⁸ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [72], [77].

¹⁹ Ve. 274. §.

²⁰ Ve. 266. § (2) bekezdés.

rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a külképviseleteken szavazhatnak. Érdemes ugyanakkor hozzátenni, hogy a szavazáshoz való hozzáférés tekintetében a két alanyi kör között nincs releváns különbség, az a körülmény pedig, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi jelöltekre is szavaznak, önmagában nem igazolhatja eltérő szavazási módok alkalmazását. Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság a szabályozással összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt²¹ visszautasította. Érvelésének nehezen elfogadható eleme szerint nem volt megállapítható a (magyarországi lakóhellyel rendelkező) indítványozó érintettsége, mert a szabályozás alapján egyébként nem kérhette felvételét a levélben szavazók névjegyzékébe²² – a testület tehát az érintettséget épp azon eljárási cselekmény esetében várta el, amelyből történő kizárásának alkotmányellenességét az indítványozó állította.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok és a magyarországi lakóhellyel rendelkezők választójoga és annak gyakorlása tekintetében több vonatkozásban különbségeket hordoz a szabályozás. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében a választójogosultság alkotmányi szintű korlátozása mellett nem szólnak kizárólagos érvek – ebben a vonatkozásban mindenképpen indokolt az alkotmányos és a törvényi korrekció. A regisztráció vonatkozásában az Alkotmánybíróság határozatának megfelelően indokolt a különbségtétel a két alanyi kör között – annak fenntartása tehát, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok előzetes regisztráció esetén vehetnek részt a választáson. A szavazás módja tekintetében ugyanakkor elkerülhetetlen az eljárási korlátok megszüntetése és annak lehetővé tétele, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok – ha a szavazás napján külföldön tartózkodnak – (a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokhoz hasonlóan) levélben is szavazhassanak.

A választójog gyakorlására vonatkozó szabályozási háttér szoros összefüggésben áll a választópolgárok tájékozódásának szabadságával és az ehhez kapcsolódó állami kötelezettségekkel is. Az állami szerveknek – a választójog tartalmától függetlenül – minden választópolgárt tájékoztatniuk kell a választással kapcsolatos információkról. Részben eltérő ugyanakkor a tájékoztatás lehetséges módja és tartalma: míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok teljes köre elérhető a választási szervek számára postai úton, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetén a tájékoztatás hatékonyságához annak más formáit is szükséges alkalmazni (ilyenek lehet a hirdetések és média útján közvetített információk). A tájékoztatás tartalmával összefüggésben a következő lényeges különbségek mutathatók ki a két alanyi kör között: míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárokat a regisztrációról, a szavazási levélsomaggal, valamint a levélszavazás lehetőségével kapcsolatos tudnivalókról szükséges tájékoztatni, a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárokat

²¹ A Ve. 233. §-a alapján választási ügyben, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen benyújtható alkotmányjogi panasz.

²² 3048/2014. (III. 13.) AB végzés [12]

– az általános információk mellett – többek között a nemzetiségi névjegyzékkel, az átjelentkezéssel vagy a külképviseleti szavazással kapcsolatos tudnivalókról kell informálni. Bár a tájékoztatás lehetséges formája és tartalma tekintetében lehetnek különbségek a két alanyi kör között, az információkhoz való hozzáférés szabadsága és az ezzel összefüggésben kimutatható állami kötelezettség mindkét alanyi kör vonatkozásában érvényesül. Hasonló módon rá lehet mutatni, hogy a választási kampányhoz való hozzáférés szabadsága mindkét alanyi kört megilleti – eltérő helyzetükből adódóan ugyanakkor különbözőek lehetnek a politikai üzenetek közvetítésének lehetséges eszközei.

3. A kampányra vonatkozó szabályozási háttér

A 2014. évi országgyűlési választást megelőzően a választójogra, a választási rendszerre és a választási eljárásra vonatkozó törvényi szabályok átalakítása mellett jelentős változáson mentek keresztül a kampányra vonatkozó szabályok is. A kampányszabályozást természetesen nemcsak a pártok jogai, esélyegyenlősége szempontjából érdemes vizsgálni: a fentiekben kifejtettek szerint a kampány jelentős mértékben meghatározza, hogy milyen információk alapján tájékozódhatnak a közügyekről a választópolgárok, milyen módon vehetnek részt az azokat övező és politikai preferenciájukat meghatározó vitákban – végső soron tehát a szabályozás tétje a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadságának érvényesülése²³ –, ez pedig elválaszthatatlan a választójog kontextusától, annak egyik értelmezési rétegét képezi.

A leginkább szembetűnő változás a kampányra vonatkozó szabályozásban a politikai reklámok médiaszolgáltatás útján történő közvetítésére vonatkozik. Érdemes felidézni, hogy a Ve. első változata tartalmazta először azt a korlátozó előírást, amely szerint kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltatók közvetíthetik a politikai reklámokat. A köztársasági elnök alkotmányossági vétőjét követően az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában világosan állást foglalt amellett, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók kizárásával „a politikai reklámozás lehetősége éppen a társadalomhoz legszélesebb körben eljutó médiumok esetében szűnik meg”,²⁴ továbbá a pártok szólásszabadságának „különös súlyt ad” az a körülmény is, hogy az Alaptörvény rendelkezései szerint alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában.²⁵ Egyértelműen rögzíti a korlátozó szabályokat megsemmisítő határozat indokolása, hogy „a politikai reklámok közzétételének korlátozása nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti”, tekintve, hogy a közügyek megvitatásában mindenki részt vehet, továbbá „a politikai reklámok közzétételének kér-

²³ Halmi Gábor megállapítása szerint „a kommunikációs jogok [...] eszközként szolgálnak az egyén számára a politikai folyamatok aktív befolyásolására”. Lásd HALMAI GÁBOR: *A véleménynyilvánítás szabadsága*. In: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 423–488., 436.

²⁴ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [93]

²⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

dése kapcsolatban áll az információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is”.²⁶

Közismert, hogy az alkotmányozó az Alaptörvény negyedik módosításával felülírta az Alkotmánybíróság megállapításait, és – más rendelkezések mellett – a politikai reklámokra vonatkozó korlátozó szabályt az Alaptörvény részévé tette.²⁷ A heves nemzetközi tiltakozások²⁸ hatására az Alaptörvény ötödik módosítása²⁹ részben feloldotta a korlátozást, eltörölve a közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó előírást az alaptörvényi szabályok közül, megtartva ugyanakkor az ingyenes közzététel követelményét.³⁰ A korlátozás feloldása azonban csak látszólagosnak bizonyult: a kereskedelmi műsorszolgáltatók közül a Ve. által elírt határidőig³¹ egy sem vállalta, hogy ingyenesen tegye közzé a politikai reklámokat, és ezzel a reklámidő egy részének értékesítésétől essen el. Az Alaptörvény ötödik módosítása tehát hatásában fenntartotta a véleménynyilvánítás szabadságának korábbi korlátozását azzal, hogy azokon a csatornákon, amelyek a legtöbb választópolgárhoz jutnak el, ténylegesen nem került sor politikai reklámok közzétételére.

A korábbi szabályozással megegyezően a törvényalkotó továbbra sem kívánt állást foglalni a választási kampányban közzétett politikai reklámok és politikai hirdetések, valamint a Kormány hirdetései, egyéb társadalmi célú hirdetések és civil szervezetek kampányainak viszonya kérdésében. Ahogyan a korábbi választási kampányok időszakában is megfigyelhető volt, a Kormány hirdetései a kormányzó pártok üzeneteivel azonos tartalommal, azonban a Ve. által szabályozott kereteken kívül juthattak el a választópolgárokhoz, jelentős mértékben torzítva ezzel a pártok esélyegyenlőségét a választási kampányban. A megfelelő törvényi szabályozás hiányában egy kifogás kapcsán a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) úgy foglalt állást, hogy – a jelölő szervezetek üzeneteivel kapcsolatban kimutatható tartalmi egyezéstől függetlenül – a Kormány hirdetései nem tekinthetők politikai reklámnak, ha „abban egyértelműen megjelölésre került, hogy az a Kormány megbízásából készült, abban jelölő szervezet nevel, jelölt neve nem szerepel, nem hangzik el”.³² A Kúria felülvizsgálati eljárásban megváltoztatta az NVB határozatát, és a választási szerv formális megközelítésével szemben rögzítette, hogy „a politikai reklám fogalmából következik, hogy nem a megrendelő személye,

²⁶ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [94]

²⁷ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 5. cikk.

²⁸ Lásd a Velencei Bizottságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról írt véleményét: Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14–15 June 2013, 37–47.

²⁹ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. szeptember 26.) 2. cikk.

³⁰ Az Alaptörvény hatályos előírása szerint: „A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.” Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés.

³¹ A Ve. 147/F. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak legkésőbb a választást megelőző ötvenedik napon közölniük kell a Nemzeti Választási Bizottsággal, ha biztosítani kívánják a politikai reklám közzétételének lehetőségét.

³² Lásd a Nemzeti Választási Bizottság 745/2014. számú határozatát (2014. március 13.).

hanem a műsorszám tartalma dönti el a minősítést³³ – ennek megfelelően eltiltotta a Kormány hirdetését közlő műsorszolgáltatót a további jogsértéstől, amely a Ve. szerint rögzített kereteken kívül sugárzott politikai reklámot. Ezzel együtt megnyugtató megoldást az jelentene, ha a választási kampány időszakában a Kormány hirdetéseinak és más társadalmi célú hirdetéseknek a közzétételét a jövőben törvény tiltaná.

Az új törvényi szabályozás egyik fontos újítása, hogy megszünteti a kampánycsend intézményét. Bár arról az Alkotmánybíróság több alkalommal³⁴ úgy foglalt állást, hogy meghatározott keretek között alkotmányosnak tekinthető, sőt, a választások zavartalanságának lehetséges biztosítékeként önálló alkotmányos funkciója is meghatározható, a gyakorlatban minden egyes választás alkalmával rendkívül nehezen ellenőrizhető és betartatható korlátozásnak bizonyult. Mivel a kampánycsend kétségkívül a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásával is járt, a választópolgárok jogérvényesítése szempontjából is mindenképpen üdvözlendő a módosítás.

Az 5/2014. (I. 17.) Korm. rendelet a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló korábbi kormányrendeletet³⁵ módosította olyan tartalommal, hogy annak előírásai a választási plakátokra is vonatkozzanak. A módosítás eredményeként a kormányrendeleti szintű szabályozás a Ve. megengedő szabályaival szemben – amelyek néhány, elsősorban az épületek tulajdonosainak és bérlőinek jogaira, valamint műemlékvédelmi, környezetvédelmi szempontokra tekintettel fennálló kivételtől eltekintve korlátozás nélkül lehetővé teszik a plakátok elhelyezését kampányidőszakban³⁶ – korlátozta a kampányt és ezzel a véleménynyilvánítás szabadságát. A rendeleti szabályozás következményeként tilossá vált a választási plakátok elhelyezése többek között közvilágítási, villany- és telefonoszlopon, közút felett vagy lakott területen kívül autópálya, autótűt és főútvonal mellett 100 méteres távolságon belül.³⁷ A szabályozással kapcsolatban benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság nem fogadta be, nem került tehát sor a szabályozás érdemi vizsgálatára – sem a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó szabályok alkotmányossága, sem pedig a kormányrendelet és a Ve. rendelkezései közötti lehetséges ellentmondás tekintetében.³⁸ A Kúria ugyanakkor egy NVB határozat felülvizsgálata során megállapította, hogy „a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései irányadóak”, továbbá a választási szervek „az e rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálhatják, míg a közúti közlekedési szabályok, továbbá a reklámtáblák elhelyezésére vonatkozó rendeleti szabályokat nem alkalmazhatják”³⁹

³³ Lásd a Kúria Kvk. III. 37. 328/2014/6. számú végzését.

³⁴ Lásd a 39/2002. (IX. 25.) és a6/2007. (II. 27.) AB határozatokat.

³⁵ 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet

³⁶ Lásd a Ve. 144. § (4)-(5) bekezdéseit.

³⁷ Lásd a 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdését.

³⁸ A testület szűk többsége azzal a megállapítással értett egyet, hogy „az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogi értekelhető indokolást az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegére, illetőleg arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével”. 36/2014. (III. 13.) AB végzés [13]

³⁹ Lásd a Kúria Kvk. II. 37. 307/2014/3. számú végzését.

– amellett foglalt tehát állást a testület, hogy a kormányrendelet és a Ve. kollíziója esetén az utóbbit kell alkalmazni. Megnyugtató megoldást ugyanakkor ebben a vonatkozásban is a szabályozás módosítása és a plakátok elhelyezésére vonatkozó rendeleti korlátozás feloldása jelentene.

A jelzett változásokon túl a választási kampányban továbbra is a jelöltek és pártok rendelkezésére álltak a kampány más hagyományos eszközei: a nyomtatott és elektronikus sajtóban közzétett hirdetések (a jelzett korlátozás keretei között), a közterületeken elhelyezett választási plakátok, közterületeken elhelyezett standok, a személyes kampány, valamint kampányrendezvények, választási gyűlések útján.⁴⁰ A kampány lehetséges eszközei ugyanakkor eltérő módon alkalmazhatók magyarországi lakóhellyel rendelkező és külföldi lakcímmel rendelkező választópolgárok meggyőzésére. A televíziós és rádiós műsorszolgáltatók útján közzétett politikai reklámok ma már lakóhelytől függetlenül szinte valamennyi választópolgárhoz eljuthatnak, nagyrészt elérhetőek az elektronikus sajtó útján közzétett hirdetések – a választási plakátok, a közterületen folytatott és a személyes kampány, valamint a választási gyűlések ugyanakkor a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok esetében csak korlátozott mértékben alkalmazható kampányeszköznek bizonyulnak. Ez utóbbiak alkalmazásának lehetőségét az esetleges szervezési nehézségek mellett jelentős mértékben az érintett állam jogszabályi előírásai is meghatározzák.

4. Kampány a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok körében

A Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) adatai szerint a 2014. évi országgyűlési választást megelőzően 193793 fő magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár regisztrált sikeresen a levélben szavazók névjegyzékében. Az összesen leadott 158654 levélszavazat közül 128429 bizonyult érvényesnek.⁴¹ A számok önmagukban arra engednek következtetni, hogy az érvénytelen szavazatok (szavazási iratok) viszonylagosan nagy aránya alapján a magyar állami szerveknek nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok pontos tájékoztatására, a szavazás módjával kapcsolatos részletes információk átadására. Azt is lényeges ugyanakkor rögzíteni, hogy a választásban részt vevő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok alacsony számából nem következik, hogy esetükben nem szükséges biztosítani a kampányhoz, a jelölőszervezetek politikai üzeneteihez való hozzáférés teljességét. Túl azon, hogy az alapjogok érvényesülésének követelménye kapcsán az érintett személyek számához igazodó „mennyiségi” szempontok fogalmilag

⁴⁰ A Ve. 140. §-a alapján *kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére.* A törvényi szabályozás a plakátot, a jelölő szervezet vagy jelölt általi közvetlen megkeresést, a politikai reklámot és a politikai hirdetést, valamint a választási gyűlést nevesíti ezzel összefüggésben.

⁴¹ http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

nem értelmezhetők, a választás közhatalmat konstituáló funkcióját is gyengíti tartalmi értelemben, ha a szavazatok egy része nem valódi, tájékozott döntésen alapul. Az a körülmény, hogy az érvényesen leadott levélszavazatok döntő többsége azonos politikai preferencia irányába mutat,⁴² nem cáfolja, hanem erősíti a kampányhoz való hozzáférés és a tájékozott döntés érvényesülésének követelményét.

Alaposabb vizsgálatot tesz lehetővé, ha a 2014. évi országgyűlési képviselő-választáshoz kapcsolódóan a tájékoztatás és a kampányhoz való hozzáférés kérdését egy meghatározott, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgári közösség esetében elemezzük. Két okból adja magát a romániai lakóhellyel rendelkező magyar választópolgárok helyzetének vizsgálata: egyrészt a (zömmel) erdélyi magyar közösségből érkezett a legtöbb érvényes szavazat,⁴³ így minden bizonnyal a pártoknak is körükben volt a leginkább érdemes kampányolniuk, másrészt azon túl, hogy a román jogrendszer nem tiltja a kettős állampolgárságot, annak a politikai részvételi jogokkal kapcsolatos gyakorlatát maga is alkalmazza a Moldova Köztársaságban élő, román állampolgársággal rendelkező személyek tekintetében.

Kiindulópontként érdemes rögzíteni, hogy a magyar országgyűlési képviselő-választással összefüggő hivatalos tájékoztatás és kampány kérdésében a kommunikáció lehetséges módját paradox módon elsődlegesen sem a Ve., sem pedig a romániai parlamenti képviselők és szenátorok választásáról szóló törvény⁴⁴ nem határozza meg. Míg az előbbi területi hatálya természetesen csak Magyarországra vonatkozik, így az legfeljebb egyes eljárási cselekmények és a kampány meghatározott elemeinek egy esetleges magyarországi jogorvoslati eljárásban történő vizsgálata számára szolgálhat viszonyítási pontként, addig az utóbbi törvény értelemszerűen csak a romániai népképviselői szervek megválasztásához kapcsolódóan tartalmaz érdemi rendelkezéseket. Célszerűbb tehát a romániai tájékoztatással és kampánnyal kapcsolatos kérdéseket tágabb összefüggésben vizsgálni: ennek megfelelően azokra a román jogrendszer alkotmányos alapelvei és a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő egyes előírásai vonatkoznak. Varga Artilla alkotmányjogász, a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem egyetemi docensének közlése szerint ilyen explicit, a kampány egyes elemeire vonatkozó jogszabályi előírásnak tekinthető, hogy (a) a kampányban használt eszközök nem sérthetik a közrendet, (b) a kampány egyes elemeiben nem használhatók román állam vagy más állam nemzeti szimbólumai – egyebekben a hirdetések közzétételének vagy választással kapcsolatos rendezvények szervezésének nincs akadálya.⁴⁵

A regisztrációval és a választással kapcsolatos információkról a Romániában élő magyar választópolgárok elsődlegesen hirdetemények, sajtótájékoztatók és levélben kapott tájékoztató útján tájékozódhattak. A központi névjegyzék, valamint egyéb választási

⁴² Az érvényesen leadott szavazatok közül 122638 a kormányzó pártszövetség (Fidesz–KDNP) listáját támogatta. Lásd http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

⁴³ Az érvényes szavazási iratok értesítése címe alapján 58330 szavazat. Lásd: http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html

⁴⁴ LEGE Nr. 35 din 13 martie 2008

⁴⁵ Dr. Varga Artilla közlése (konzultáció), 1014. április 28.

nyilvántartások vezetéséről szóló miniszteri rendelet⁴⁶ (a továbbiakban: Rendelet) azon túl, hogy előírja a külképviseleti választási irodákon (külképviseleteken) hirdetések, szórólapok elhelyezését és a kérelemnyomtatványok elérhetővé tételét, a honosítással összefüggésben speciális előírásokat tartalmaz a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok tájékoztatásáról. Ennek megfelelően a névjegyzékbe vétel iránti kérelem benyújtásával kapcsolatos tudnivalókról szóló tájékoztatót, valamint a kérelemnyomtatvány egy példányát az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételekor szükséges átadni, vagy az állampolgársági bizonyítvány megküldésével egyidejűleg továbbítani. Ezen túl a Rendelet szerint az NVI a külképviseleti választási iroda közreműködésével a helyi (azaz külföldi) médiaszolgáltatás útján is tájékoztathatja a választópolgárokat.⁴⁷ A Rendelet azt is előírta az NVI számára, hogy (a magyar hatósági nyilvántartásban szereplő külföldi címekre) levélben tájékoztatót és kérelemnyomtatványt is küldjön a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára, továbbá, hogy a médiaszolgáltatásban közzétett közérdekű közlemények útján folyamatosan tájékoztassa a választópolgárokat.⁴⁸

A levelek és hirdetések mellett a romániai választópolgárok akár az NVI elnökének kolozsvári sajtótájékoztatója útján is tájékozódhattak,⁴⁹ mindezek mellett azonban a tájékoztatás és a választási eljárás folyamatában meghatározó szerepet játszottak erdélyi magyar politikai szervezetek is. Mind a parlamenti pártként megkerülhetetlen Romániai Magyar Demokrata Szövetség (a továbbiakban: RMDSZ), mind pedig az országos irodahálózattal rendelkező, önmagát az RMDSZ alternatívájaként pozicionáló Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (a továbbiakban: EMNT) és Erdélyi Magyar Néppárt közreműködött a regisztrációval kapcsolatos tájékoztatásban, valamint esetenként a szavazási levélsomagok továbbításában.⁵⁰

A magyarországi pártok romániai kampánya nem tekinthető intenzívnek: bár a nagyobb jelölőszervezetek mindegyike tartott erdélyi fórumokat, kihelyezett üléseket, esetenként helyi politikai rendezvényeken is részt vettek, ezek a kampányeszközök a választói közösség nagyságához képest sem voltak számottevőek.⁵¹ A román hatóságok magyarországi politikai erővel szemben egy esetben léptek fel, amikor több más felvonulás mellett a 2014. március 10-i, a Székelyföld autonómiájáért szervezett marosvásárhelyi tüntetésen való részvétele miatt a Jobbik-elnök kiutasításának lehetősége merült fel.⁵² Bár a Jobbik a többi parlamenti párttól eltérően irodákat is létrehozott Erdélyben,⁵³ az adott konfliktusra minden bizonnyal a magyarországi választási kam-

⁴⁶ 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről

⁴⁷ Rendelet 6. § (3)–(5) bekezdések.

⁴⁸ Rendelet 22. § (2)–(3) bekezdések.

⁴⁹ <http://www.kronika.ro/erdelyi-hirek/a-roman-postan-is-mulik-a-levelszavazatok-ervenyessege>

⁵⁰ <http://itthon.transindex.ro/?cikk=22189>

<http://magyarhirlap.hu/az-emnt-segit-az-erdelyi-szavazatok-eljuttatasaban>

⁵¹ <http://itthon.transindex.ro/?cikk=22332>

⁵² http://index.hu/kulfold/2014/03/14/magyar_allampolgarokat_tiltott_ki_romania/

⁵³ <http://itthon.transindex.ro/?cikk=22332>

pánytól függetlenül is sor került volna. Ebből a körülményből, valamint a kampány alacsony intenzitásából az következik, hogy a környező országokban folytatott kampány nem okoz szükségképpen konfliktust az adott állam hatóságaival.

A regisztrációval és a szavazás módjával kapcsolatos tájékoztatás, valamint a választási kampány lehetséges támogatása a román hatóságok részéről a román–magyar alapszerződésből⁵⁴ is kiolvasható. A dokumentum 16. cikke értelmében a szerződő felek „megkönnyítik az országaik társadalmi, politikai, gazdasági, kulturális és tudományos életére vonatkozó információk szabad áramlását” – amiből az a követelmény mindenképpen következik, hogy az említett közrendi eseteken túl a román hatóságok ne gördítsenek akadályokat a kampány lehetséges megnyilvánulásai elé. Látható tehát, hogy mind a jogszabályi környezet, mind pedig a gyakorlat egy irányba mutat: nincs akadálya annak, hogy a pártok adott esetben intenzívebb kampánytevékenységet folytassanak.

A fentiekben is jelzett módon a regisztrációval és a szavazás módjával kapcsolatos tájékoztatásban helyi szervezetek fontos kiegészítő szerepet játszanak, de nem helyettesíthetik a magyar állami szervek, mindenekelőtt az NVI hivatalos tájékoztatását (amely elsősorban a külképviseletek közreműködése útján kommunikálhat a Romániában lakóhellyel rendelkező magyarországi választópolgárokkal). A választási alapelvek érvényesülése, valamint a választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága mint a választójog egyik értelmezési rétege ugyanakkor korlátozást szenvedhet, ha a tájékoztatásban közreműködő szervezetek egyidejűleg a kampányban, a szavazás lebonyolításában, valamint a szavazási iratok továbbításában is szerepet vállalnak. Az EMNT a szavazási iratok továbbítását – saját értelmezésében – azért vállalta fel, mert az biztonságosabbnak bizonyulhat, mintha a román postára bízna a választópolgár a szavazatát. Bár szavazatok magánszemélyek vagy szervezetek általi továbbítása önmagában is aggályosnak bizonyul, a kétségek egyértelműen megfogalmazhatók, ha a kijelölt, nyílt szavazatgyűjtő pontokon egyúttal szavazásra is lehetőség van.⁵⁵ Hasonlóképpen aggályos, ha a tájékoztatásban szerepet vállaló szervezetek egyidejűleg szoros politikai együttműködést alakítanak ki meghatározott magyarországi politikai pártokkal, vagy vezetőik estenként nyíltan ki is fejezik a magyarországi választás tekintetében saját pártpreferenciájukat.

A fentiek is rávilágítanak, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgároknak adott esetben több (politikailag elfogulatlan) csatornán szükséges tájékoztatást kapniuk a regisztrációval és a szavazás módjával kapcsolatban – a kampányhoz, a versengő pártok üzeneteihez való hozzáférésük tekintetében azonban semmi nem indokolja, hogy magyarországi társaikhoz képest kevesebb forrásból tájékozódhassanak. Arra tekintettel, hogy a követlen kampány csak csekély mértékben jelent meg Romániában (elsősorban Erdélyben), továbbá a tájékoztatásban közreműködő szervezetek maguk is politikai aktorok, a választópolgárok tájékozott döntése, választójogának teljessége

⁵⁴ Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról (1996. szeptember 16.)

⁵⁵ http://hvg.hu/itthon/20140404_Erdely_szavazas_konzulatus#utm_source=hirkereso&utm_medium=listing&utm_campaign=hirkereso_2014_4_4

szempontjából felértékelődnek a kampánynak azok az elemei, amelyek közvetlenül, magyarországi csatornákon keresztül jutnak el ehhez a választópolgári közösséghez. Megke­rülhetetlen tehát a magyarországi média útján közvetített üzenetekhez való hozzáférés vizsgálata. Míg a nyomtatott magyarországi sajtó elérhetősége kétségkívül korlátozott, az internetes adattartalmakhoz való hozzáférés pedig generációnként eltérő, különös súlyt kapnak az elektronikus médiaszolgáltatások, a rádiós és televíziós műsorszolgáltatók útján közvetített tartalmak.

A politikai reklámok közzétételére vonatkozó, fentiekben ismertetett korlátozások tehát a romániai magyar közösség szempontjából is jelentősnek bizonyultak – különös tekintettel arra, hogy a Kormány pártpolitikai üzeneteket közvetítő társadalmi célú hirdetései egyidejűleg korlátozás nélkül juthattak el a választópolgárokhoz. Ezzel össze­függésben ismételen érdemes emlékeztetni a korlátozás súlyára: a *Bowman v. United Kingdom* ügyben⁵⁶ az EJEB egyértelműen rögzítette, hogy az EJEE 10. cikkében fog­lalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelme valósul meg, ha nem biztosítottak teljes mértékben a választásokat megelőzően a szabad politikai vita feltételei. A szabad véleménynyilvánításhoz és a szabad választásokhoz való jog ebben a kontextusban te­hát – a fentiekben is kifejtett módon – nem választhatók el egymástól. Az ismertetett szabályozási környezetben a politikai pártoknak nincs tényleges lehetőségük arra, hogy a legnagyobb nézettséggel rendelkező kereskedelmi műsorszolgáltatók útján közvetítsék politikai üzeneteiket a választópolgárok felé – a magyarországi lakóhellyel nem rendel­kező választópolgárok vonatkozásában a korlátozás a fentiek szerint pedig súlyosabbnak bizonyul.

5. Összegzés

Az új választójogi szabályozás tehát a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező vá­lasztópolgárok szempontjából is mind alkotmányos, mind pedig törvényi szinten kor­rekcióra szorul. A választójog egyenlőségének biztosítására irányuló korrekció mellett megkerülhetetlen a véleménynyilvánítás szabadságának maradéktalan érvényesítése. Míg a regisztrációval, valamint a szavazás módjával kapcsolatos tájékoztatással össze­függésben elsősorban a szavazáshoz kapcsolódó szervezési kérdésektől, valamint a poli­tikai preferenciák kinyilvánításától történő elválasztás irányában szükséges – elsősorban gyakorlati – lépéseket tenni, a kampányhoz való hozzáférés tekintetében a szükséges korrekció legfontosabb eleme az elektronikus médiára vonatkozó korlátozások feloldása. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok választójoga és szavazata – magyarországi lakóhellyel rendelkező társaikhoz hasonlóan – csak szabad és tájékozott döntés alapján lehet teljes értékű.

⁵⁶ Case of *Bowman v. the United Kingdom* (Application no. 141/1996/760/961) Judgment of 19 February 1998 [42]

Temesi István

egyetemi docens

NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Közigazgatási Tanszék

A választási eljárás és a választási szervek törvényi szabályozásának összehasonlító elemzése

Jelen tanulmány célja a választási szervek új rendszerének ismertetése, amelyet a 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szabályoz. Az új szabályozás mélyreható megismerése szempontjából lényeges a korábbi törvényi szabályozás ismerete is. Ezért e munka készítője a korábbi és az új törvényi szabályozás összehasonlítására is törekedett. A választási szervek rendszerének áttekintésének előfeltétele a vonatkozó szabályozás, elsősorban a választási eljárás törvényi szabályozásának történeti összehasonlítása, amely azonban – területi okok miatt – nem lesz teljes körű. Következésképpen nincs lehetőség a választási eljárás régi és új szabályainak részletes összehasonlító elemzésére, csupán a szabályozási háttér rövid bemutatására, különös tekintettel a határon túli magyar állampolgárok választójogának gyakorlásával kapcsolatos egyes kérdésekre és a választási szervek rendszerének ismertetésére.

A tárgy meghatározása szempontjából lényeges, hogy mit értünk régi és mit új szabályozás alatt. Kézenfekvőnek tűnne, hogy a régi szabályozás alatt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt (a továbbiakban: régi Ve.), az új szabályozás alatt pedig a 2013. évi XXXVI. törvényt értjük. Ami miatt azonban nem ilyen egyszerű ez a kérdés, és ezért pontosabban kell definiálni a vizsgálat tárgyát, a választás anyagi jogi szabályainak megváltoztatása, illetve újraszabályozása 2010-ben. Az országgyűlési képviselők választása után, de még 2010-ben az anyagi jogi szabályok jelentősen megváltoztak, amit még abban az évben követett a régi Ve. módosítása. Már a 2010. évi helyhatósági választásokon egy jelentős mértékben megváltozott régi Ve.-t kellett alkalmazni, amelyet 2013-ban váltott fel az új Ve. További indoka a tárgy pontos meghatározásának, hogy jelen tanulmány megszületéséig¹ a 2013-ban elfogadott Ve.-t is több alkalommal módosították, amelyek közül – leginkább a 2013 júniusában hatályba lépett módosítás – jelentősen érinti a választási szerveket. Az előbb leírtakra tekintettel ezért az összehasonlítás tárgya a jelenleg hatályos Ve. normaszövege és a 2010. évi országgyűlési képviselő választások időpontjában hatályos régi Ve. lesz. Természetesen nem kerülhető el, hogy a régi Ve. egyes jelentős, 2010 áprilisa óta megvalósított módosítása ne kerüljön megemlítésre.

¹ Kézirat lezárva 2014. május 2-án.

1. A választási eljárás törvényi szabályozása

1.1 A választási eljárás szabályainak különös jelentősége van az Alaptörvény, valamint a választójog mint alapjog anyagi jogi szabályait meghatározó törvények mellett. A választójog gyakorlása, annak eljárása jelentőségénél fogva törvényi szabályozást igényel. Ez a törvényi szintű szabályozás biztosítja a választások jogszerű és demokratikus lebonyolítását.

A választási eljárás szabályait a rendszerváltás idején ugyanazokban a törvényekben szabályozták, mint a választójog anyagi jogi szabályait. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény III. része határozta meg az eljárási szabályokat az országgyűlési képviselők választásán. Ehhez hasonlóan a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény szabályozta a helyhatósági választások során követendő eljárási rendet. Ugyanezeket a választási eljárási szabályokat kellett alkalmazni a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatainak választása során, amiről a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény rendelkezett. A különböző anyagi jogi szabályok mellett – a nyilvánvaló hasonlóságok ellenére – külön törvények szabályozták a különböző választások eljárási szabályait. Annak érdekében, hogy ezt a helyzetet rendezzék, az Országgyűlés az 1997. október 14-én fogadta el a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény már egységesen rendezte a választási eljárási szabályokat valamennyi választás tekintetében, beleértve az európai parlamenti képviselők választását, amelyre első alkalommal 2004-ben került sor. A törvény rendelkezett a közjogi választások közös eljárási szabályairól és külön fejezetenként az egyes választási típusok különös szabályiról. A választási eljárásról szóló törvényt nemcsak szűk értelemben a választásokra – az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek és a nemzetiségi önkormányzatok tagjainak megválasztására – kellett alkalmazni, hanem az országos és a helyi népszavazásra, valamint az országos és a helyi népi kezdeményezésre, továbbá az európai polgári kezdeményezésre is.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény közel másfél évtizeden át szabályozta a közjogi választások lebonyolítását. Az Alaptörvény megalkotása és az országgyűlési képviselők választásának új rendszere azonban felvetették a választási eljárási szabályok megújításának szükségességét. Ezért az Országgyűlés a 2013. április 8-án elfogadta a választási eljárást szabályozó új törvényt, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt.

A Ve. is önálló eljárási törvény. Hasonlóan a régi Ve.-hez, általános és különös részre tagozódik. A Ve.-ben is az általános rész tartalmazza a közjogi választásokra alkalmazandó közös szabályokat, míg a különös rész az egyes választástípusok közöttől eltérő vagy kiegészítő szabályait. Külön fejezetek szabályozzák az országgyűlési képviselők,²

² Ve. XIII. Fejezet.

a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek,³ a nemzetiségi önkormányzati képviselők,⁴ valamint az Európai Parlament tagjai⁵ választásának eljárási szabályait. Lényeges eltérés azonban a régi Ve.-hez képest, hogy a Ve. nem jelöli alkalmazási körébe tartozónak a népszavazás kezdeményezésének, az európai polgári kezdeményezésnek, valamint a népszavazási eljárásnak a szabályait. A Ve. alkalmazhatóságának teljes kizárása ugyanakkor látszólagos, mert a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény kiegészítő szabályként lehetővé teszi a Ve. Általános része szabályainak alkalmazását a törvényben meghatározott eltérésekkel.⁶

1.2 Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése újr szabályozta a magyar állampolgárok választójogát az alábbiak szerint: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.” Következésképpen a választójogot az Alaptörvény nem köti magyarországi lakóhelyhez, ugyanakkor ennek, illetve más jellegű korlátozásnak fenntartja a lehetőségét, mert ugyanezen cikk (4) bekezdése kimondja, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig akár a további feltételekhez kötheti. Az (5) bekezdés pedig voltaképpen korlátozza is a választójogot a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, ha a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat, és a választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.

Az Alaptörvény tehát megteremti annak a feltételeit, hogy Magyarország állampolgárai akár Magyarországon, akár azon kívül élnek, jogosultak legyenek a választásra, ugyanakkor kérdésként merül fel, hogyan gyakorolhatják e jogukat. Erre a kérdésre kellett választ adnia a Ve.-nek. Azt azonban, hogy milyen választ adjon erre a kérdésre a Ve., vagyis hogyan gyakorolható a választójog, nagymértékben determinálta az országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény. A 2011. évi CCIII. törvény szerint a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak egy pártlistára szavazhatnak,⁷ szemben a magyarországi lakóhellyel rendelkezőkkel, akik egyéni választókerületben is leadják szavazatukat.

Az Európai Unió Parlamentje tagjainak választásán az Európai Unió polgárai vehetnek részt akként, hogy minden egyes választópolgár csak egy államban szavazhat. Magyar szempontból ez egyrészt azt jelenti, hogy az Európai Unió más tagállamának állampolgára kérheti a központi névjegyzékbe vételét Magyarországon.⁸ Másrészt azt jelenti, hogy a másik uniós tagállam területén lakóhellyel rendelkező magyar állampol-

³ Ve. XIV. Fejezet.

⁴ Ve. XV. Fejezet.

⁵ Ve. XVI. Fejezet.

⁶ 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról 1. § (1) bekezdése.

⁷ 2011. évi CCIII. törvény 12. § (3) bekezdés.

⁸ Ve. 334. § (1) bekezdés.

gár kérelmére a lakóhelye szerinti tagállamban szavazhat. Következésképpen az Európai Unió más tagállamának Magyarországon lakóhellyel rendelkező polgára kérelmére választójogával élhet Magyarországon. És fordított esetben, a másik uniós tagállam területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár kérelmére a lakóhelye szerinti tagállamban szavazhat.

A fenti, alaptörvényi és elsősorban a választójog anyagi szabályait rendező törvényi rendelkezések tehát meghatározzák, hogy a választási eljárás speciálisnak tekinthető szabályait, vagyis azokat, amelyek a nem Magyarországon élő magyar állampolgárok választójoga gyakorlását rendezik, a Ve.-ben az országgyűlési képviselők választásának eljárási szabályai között, vagyis a Ve. XIII. Fejezetében találjuk. A leglényegesebb, ilyen speciálisnak tekinthető szabályok az alábbiakban foglalhatók össze.

1.3 A külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok – valamint azok is, akik nem külföldön élnek, de nincs nyilvántartott magyarországi lakóhelyük vagy tartózkodási helyük sem – csak levél útján szavazhatnak. A Ve. ide vonatkozó rendelkezése szerint a Nemzeti Választási Iroda felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben. A Nemzeti Választási Iroda feltünteti a központi névjegyzéken a választópolgárnak a levélben szavazók névjegyzékébe vételét.⁹

A levélben szavazó választópolgár számára a választási iroda küldi meg a szavazási levélsomagot, amely tartalmazza az érvényes szavazáshoz szükséges kellékeket. A külföldön élő választópolgár a kitöltött szavazólapot egy borítékba zárja, majd egy, az azonosításához szükséges adatokat tartalmazó nyilatkozat kíséretében egy másik, nagyobb borítékba zárja. Ezt a választóborítékot juttatja el a választási irodába postán, vagy adja le a választóborítékot bármelyik külképviseleten, és a külképviselet gondoskodik a szavazat hazaszállításáról. A külföldön élő választópolgár a fentiek mellett úgy is visszajuttathatja szavazatát, hogy a szavazás vasárnapján bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodában leadja.¹⁰

A külföldön élő választópolgárok levélben leadott szavazatait a Nemzeti Választási Irodához kell szállítani. Ezeket a szavazási iratokat, valamint a hozzá postán megérkezett szavazási iratokat a Nemzeti Választási Iroda ellenőrzi, ami azt jelenti, hogy összeveti a szavazási nyilatkozaton feltüntetett adatokat a levélben szavazók névjegyzékének adataival, és a Nemzeti Választási Bizottság felügyelete mellett megszámlálja.¹¹

A szabályok e rövid áttekintése mellett arra is érdemes kitérni, hogy a levélsomagban történő szavazás, vagyis a nem Magyarországon élő választópolgárok szavazása lett az új választási rendszer és a Ve. egyik legvitatottabb rendelkezése. Az egyik leginkább kifogásolt intézmény – eljárási szempontból – a szavazatokat tartalmazó boríték tartalmának az ellenőrizhetősége a visszajuttatás során.

⁹ Ve. 266. § (2) bekezdés.

¹⁰ Ve. 279–281. §.

¹¹ Ve. 282–292. §.

2. A választási szervek

A régi Ve. nem definiálta a választási szervek fogalmát. A törvény rendelkezéseiből következően a választási szervek a választási bizottságok és tagjaik, valamint a választási irodák voltak. A Ve. értelmező rendelkezési egyértelművé teszi, hogy választási szerv a választási bizottság és a választási iroda.¹² A választási bizottságokról a Ve. II. Fejezete, a választási irodákról a III. Fejezete rendelkezik.

2.1 A választási bizottságok

A választási bizottságok fogalmát és funkcióját a Ve. a korábbi törvénnyel azonos tartalommal, azzal szó szerint megegyezően határozza meg. A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.¹³

A Ve. a központi választási szerveket megújította. Ez azt is jelenti egyben, hogy a választási bizottságok körét tekintve, leszámítva az új elnevezéssel működő Nemzeti Választási Bizottságot, a törvény ugyanazokat a választási bizottságokat intézményesíti, mint a régi Ve. Változott a törvényi szövegben a felsorolás sorrendje is, a Ve. a választási bizottságokat az alábbiakban sorolja fel:

- Nemzeti Választási Bizottság,
- területi választási bizottság,
- országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság,
- helyi választási bizottság,
- szavazatszámoló bizottság.

A választási bizottságok államszervezetben elfoglalt helyét tekintve – álláspontunk szerint – *sui generis* állami szervek. Nyilvánvaló, hogy nem sorolhatjuk őket a törvényhozó hatalomhoz, sem az igazságszolgáltatás szervei közé. Tevékenységük alapján legközelebb a végrehajtó hatalom szerveihez állnak, ugyanakkor a törvény garantálja függetlenségüket és a törvénynek való kizárólagos alárendeltségüket, ezért a végrehajtó hatalmi hierarchiából kivett szervek. A választási bizottságok jogalkalmazói egyedi döntéseiket önállóan, külső befolyástól mentesen hozzák a jogszabályok alapján. Tevékenységük jellegét tekintve, az leginkább a hatósági jogalkalmazáshoz áll közel azzal, hogy sok esetben kvázi bíraskodási jellegű. Támpondot adhat, hogy a választási eljárásról szóló törvény a választási bizottságot működésének tartama alatt hatóságnak, tagját hivatalos

¹² Ve. 3. § 14. pont.

¹³ Ve. 14. § (1). A régi Ve. 21. § (1) bekezdése ugyanezt a szabályt két mondatban megfogalmazva tartalmazta.

személynek minősíti. Ugyanakkor a választási bizottságok hatósági jellegű jogalkalmazó tevékenységének eljárási rendjét maga a választási eljárásról szóló törvény határozza meg, és a közigazgatási hatóságok eljárásának általános szabályait rendező törvény szabályainak alkalmazása a választási eljárás során kifejezetten kizárt. Ennek egyik oka a választási bizottságok által lefolytatott eljárás sommás jellege, ami leginkább a döntésre rendelkezésre álló rövid határidőben és az ilyen rövid határidőn belül rendelkezésre álló és alkalmazható eszközök szabályozásában jelenik meg.

A választási bizottságok feladat- és hatáskörét korábban a régi Ve., most a Ve. határozza meg. A hatásköri rend meglehetősen komplikált. Mind a régi Ve., mind a Ve. különböző választásokra vonatkozó külön fejezeti rendelkeztek, illetve rendelkeznek arról, hogy mely választási szervek működnek az egyes választásokon. Nem minden választási bizottság-típus működik minden egyes választáson. Minden választáson van hatásköre, vagyis működik a Nemzeti Választási Bizottság és a szavazatszámoló bizottságok. Egyéni országgyűlési választókerületi választási bizottságok kizárólag az országgyűlési képviselők választása és az Európai Parlament tagjainak választása alkalmával működnek. Lényeges újdonsága a Ve.-nek, hogy a korábbi szabályozással ellentétben az országgyűlési képviselők választásán nem működnek területi választási bizottságok.

Sajátosan alakult a bizottságok működésének szabályozása a Ve.-ben az Európai Parlament tagjainak választásán. A Ve. 333. §-a eredetileg – lásd a közlönyállapotot – négy választási bizottság típust jelölt meg választási szervként: Nemzeti Választási Bizottság, területi választási bizottság, helyi választási bizottság, szavazatszámoló bizottság. Ezt a rendelkezést azonban a 2013. évi LXXXIX. törvény 2013. június 30-án hatályon kívül helyezte, és jelenleg az országgyűlési képviselők választásának szabályait kell alkalmazni, vagyis ugyanazok a választási bizottságok működnek az Európai Parlament tagjainak választásán, mint az országgyűlési képviselők választásán. A szabályozás módosításának oka – törvényi indokolás hiányában – csak sejthető: az országgyűlési képviselők választására és az Európai Parlament tagjainak választására ugyanabban az évben kerül sor.

A szabályozás – indokolatlan – bonyolultsága miatt érdemes megvizsgálni, hogy mely választási bizottságok működnek és milyen törvényi alapon az Európai Parlament tagjainak választásán! A Ve. 331. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselők választásán működő választási bizottságokat¹⁴ meghatározó 245. § rendelkezéseit a XVI., vagyis az Európai Parlament tagjainak választásának különös szabályt tartalmazó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Maga a XVI. fejezet a választási bizottságok közül kizárólag a Nemzeti Választási Bizottságot nevesíti, és állapít meg számára feladatot. Ha megvizsgáljuk a Ve. 331. § (2) bekezdését, amely alkalmazni rendeli az országgyűlési képviselők választására vonatkozó egyes rendelkezéseket az Európai Parlament tagjainak választására, ha e két választásra ugyanabban az évben kerül sor, akkor az alábbiakkal találjuk magunkat szemben. A 282. § (1) bekezdése nevesíti a szavazatszámoló bizottságot, és feladatot határoz meg neki.

¹⁴ Nemzeti Választási Bizottság, országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és szavazatszámoló bizottság (egy szavazóköri településen a helyi választási bizottság).

A 292. § (1) bekezdése az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságot nevesíti, és határoz meg számára feladatot. Következésképpen egyszerűnek nem mondható analízis után megállapítható, hogy az Európai Parlament tagjainak választásán a Nemzeti Választási Bizottság, országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és szavazatszámoló bizottság működik. Szükséges megjegyezni, hogy a régi Ve. ugyanezt a kérdést hasonlóan, áttételeken keresztül szabályozta XI./A Fejezetében, de átláthatóbban és könnyebben érthetőbben.

Túl azon, hogy elvárásaként fogalmazódik meg a jogszabály áttekinthetősége, érthetősége, világos és egyszerű szövegezése, a fent említett áttételes szabályozás gyakorlati problémához is vezethet, ha a választópolgár az Európai Parlament tagjainak választása során a helyi választási iroda tevékenysége ellen nyújt be kifogást, amelyet az egyéni országgyűlési választókerületi bizottság bírál el. Tekintettel arra, hogy a helyi választási bizottság munkájához kötött helyi választás iroda illetékességi területe nem fedi minden esetben az országgyűlési egyéni választókerületi bizottság illetékességi területét, vagyis az egyéni képviselői választókerületet, problémát okozhat annak megítélése, hogy melyik választási bizottsághoz nyújtsák be a kifogást, illetve a kifogást hogyan bírálhatja el a bizottság olyan esetben, amikor a helyi iroda működési területének lehet olyan része a településen, amely nem tartozik az egyéni választókerülethez.

A választási bizottságok sokrétű feladatai közül talán legjelentősebb a választásra irányadó jogszabályok megsértésének orvoslása. Ennek megfelelően elbírálják a jogszértések esetén benyújtott kifogásokat, valamint a kifogást elbíráló választási bizottság határozata ellen benyújtott fellebbezéseket. A jogorvoslati eljárás főszabályként kétfokozatú, és a másodfokon eljáró választási bizottság – valamint a Nemzeti Választási Bizottság – határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással bíróságtól lehet kérni. Ebben a tekintetben lényeges változás nincs a korábbi és az új törvény szabályozásában.

2.2 A választási bizottságok tagjai

A Ve. a régi Ve.-hez hasonlóan meghatározza a választási bizottságokat, és megállapítja a választási bizottságok minimális taglétszámát. A korábbi megoldásnak megfelelően a választási bizottságoknak választott és megbízott (delegált) tagjai vannak a Ve. szerint is. Mind a korábbi, mind az új szabályozás úgy rendelkezik, hogy a választott és megbízott tagok jogai és kötelezettségei azonosak, de e főszabály alól másképp határozza meg a kivételek körét. A régi és az új Ve. is eltérést állapít meg a kétféle tag jogosultsági között abban, hogy a megbízott tagok részére nem járt tiszteletdíj. A Ve. ezenkívül a Nemzeti Választási Bizottságnak az országos nemzetiségi önkormányzat által megbízott tagjának jogait még két esetben szabja szűkebbre: e tagot csak a nemzetiségeket érintő ügyekben kell figyelembe venni a határozatképesség szempontjából,¹⁵ valamint

¹⁵ Ve. 41. § (3) bekezdés.

csak a nemzetiségeket érintő ügyekben rendelkezik szavazati joggal, egyéb ügyekben tanácskozási joggal vehet részt a Nemzeti Választási Bizottság ülésén.¹⁶

A Ve. a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjainak díját a közszolgálati tisztviselői illetményalaphoz kötve határozza meg, a többi választási bizottság választott tagjai tiszteletdíjának meghatározására pedig felhatalmazást ad. A választási bizottságok megbízott tagjai nem kapnak díjazást az állami költségvetésből, számukra a megbízójuk fizethet díjazást. Ezenkívül a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjai költségeik megtérítésére is jogosultak.¹⁷

A Ve. – egyes azonosságok mellett – fenntartja a különbségeket a kétféle tagi minőség között. A választott tag esetén követelmény a pártatlanság, ezzel szemben a delegált tag a választásokon jelöltet indító szervezet – vagy független jelölt – érdekét képviseli. Ennek megfelelően különbözőképpen alakulnak a taggá válás feltételei és az összeférhetlenségi szabályok a kétféle tag esetében.

A régi Ve. és a Ve. azonos feltételekhez köti, hogy ki lehet választási bizottság tagja, valamint a kizáró feltételek is azonosak. A választott tagok esetében fő szabályként érvényesül, hogy a választási bizottságnak csak a választókerületben – a helyi választási bizottságnak csak a településen – lakóval rendelkező választópolgár lehet – választott – tagja. Kivételt képez a szavazatszámoló bizottság és a helyi választási bizottság. A delegált tagok esetén nem feltétel a helyben lakás, itt általános feltételként érvényesül, hogy megbízott tag az lehet, aki az adott választáson jelöltként indulhat. Sajátos megkülönböztető feltétel, amit a Ve. vezetett be, hogy a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjának rendelkeznie kell jogi egyetemi diplomával.¹⁸

Az összeférhetlenségi szabályok vonatkozásában fennmaradtak a további különbségek a választott és a delegált tagok között. Az általános összeférhetlenségi okok köre jelentősen megváltozott, ha összehasonlítjuk a két eljárási törvényt. Egyes összeférhetlenségi okok a Ve.-ben nem kerülnek nevesítésre, illetve bekerültek újak.¹⁹

Túl az általános összeférhetlenségi okokon a régi Ve. úgy rendelkezett, hogy az olyan választási bizottságoknak, amelyek a jogorvoslati eljárásban egymással döntési, döntést felülbíró kapcsolatba kerülhetnek, nem lehetnek tagjai az egymással hozzátartozói kapcsolatban álló személyek. Ezt a korlátozást a Ve. nem vette át. Fenntartja viszont a Ve. a választott tagokkal szemben azt a kizárási okot, miszerint választási bizottságnak nem lehet választott tagja sem a választókerületben jelöltet állító jelölt szervezet tagja, sem a választókerületben induló jelölt hozzátartozója, és kiegészíti a tilalmat két további

¹⁶ Ve. 45. § (3) bekezdés.

¹⁷ Ve. 19. § (5) bekezdés.

¹⁸ Ve. 17. § (3) bekezdés.

¹⁹ A régi Ve. 22. § (2) bekezdése szerint a választási bizottságnak nem lehet tagja köztársasági elnök, állami vezető, helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv vezetője, képviselő, megyei közgyűlés elnöke, polgármester, jegyző, főjegyző, választási iroda tagja, a választási bizottság illetékességi területén működő közigazgatási szerv köztisztviselője, valamint jelölt.

A Ve. 18. § (1) bekezdése szerint a választási bizottságnak nem lehet tagja köztársasági elnök, a háznapj, képviselő, alpolgármester, jegyző, másik választási bizottság tagja, választási iroda tagja, a Magyar Honvédséggel szolgálati jogviszonyban álló személy, valamint jelölt.

esettel. Nem lehet a választási bizottság választott tagja párt tagja, sem – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény szerinti központi államigazgatási szervvel vagy a választási bizottság illetékességi területén hatáskörrel rendelkező egyéb közigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban, szolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy, a közalkalmazott kivételével – állami vezető.²⁰

A Ve. fenntartja a lényeges különbséget a választott és a megbízott tag megbízatásának időtartama között is, egy kivétellel. A megbízott tagok megbízatása a választott tagok megbízatásához képest továbbra is eseti jellegű, a Nemzeti Választási Bizottság azon tagjai kivételével, akiket a Ve. 27. § (1) bekezdése szerint azok a pártok bíznak meg, amelyekhez tartozó képviselők az Országgyűlésben képviselőcsoportot alkotnak. Ezeknek a tagoknak a megbízatása a parlamenti ciklus idejével esik egybe. A többi választási bizottság valamennyi megbízott tagja – így az Nemzeti Választási Bizottság azon tagjai, akiket nem országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező pártok delegálnak – kizárólag egy adott választás idején látják el megbízatásukat, amely az adott választást követően a törvényben meghatározott időpontban megszűnik.

A területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a helyi választási bizottság egy-egy tagját a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a választókerületben induló független jelöltek bízzák meg. A szavazatszám-láló bizottságba, valamint az egy szavazókörrrel rendelkező településen a helyi választási bizottságba a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek két-két tagot bízhatnak meg.²¹

A választott tagok megbízatása nem eseti jellegű, és nem csak egy választás idejére szól. Ugyanakkor amíg a régi Ve. szerint a választott tagokat egy választási ciklusra az általános választást megelőzően választották, és megbízatásuk a következő általános választás előtt megválasztott bizottság alakuló üléséig tartott, a Ve. ettől több tekintetben eltér.

A Nemzeti Választási Bizottság tagjai megválasztásának módja és megbízatásuk időtartama megváltozott. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni, hogy a jogalkotó a régi Ve. által intézményesített gyakorlattól már korábban eltért. 2010 júniusáig az Országos Választási Bizottság öt tagját és szükséges számban póttagokat az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti 51. napon kellett megválasztani. Ezzel szemben 2010 júliusában a néhány hónappal korábban megválasztott tagok helyett az Országgyűlés új tagokat választott, amit a régi Ve. 2010. júniusi módosítása tett lehetővé.²²

A Ve. megtartja a korábbi szabályozást, hogy a szavazatszám-láló bizottság legalább öt tagból áll. A szavazatszám-láló bizottság három tagját és szükséges számban póttagokat

²⁰ Ve. 18. § (2) bekezdés.

²¹ Ve. 28. §.

²² Ezt részletesen elemzi kritikai érrel SZIGETI Péter: *A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában*. Jogtudományi Közöny, 69. évf. 2014/2. 91.

a települési önkormányzat képviselőtestülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti huszadik napon választja meg. Személyükre a helyi választási iroda vezetője tesz indítványt. A szavazatszámláló bizottság tagjait és a póttagokat települési szinten kell megválasztani. Az egy szavazókörrrel rendelkező településen nem választanak külön szavazatszámláló bizottságot.

Minden olyan településen, ahol egynél több szavazókör működik, ki kell jelölni azt, amelyikben a települési szintű lakóhellyel rendelkező választópolgárok szavazhatnak. Az országgyűlési választáson ugyanezen szavazókor szolgál az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok szavazására is. Az így kijelölt szavazókör szavazatszámláló bizottságát a helyi választási iroda vezetője a póttagok közül a szükséges számban további tagokkal egészíti ki, ha – az átjelentkező választópolgárokra tekintettel – a szavazókör névjegyzékében szereplő választópolgárok száma meghaladja a kilencszázat.²³

Az egy szavazókörrrel rendelkező településen a helyi választási bizottság legalább öt tagból áll, mert az egy szavazókörrrel rendelkező településen ellátja a szavazatszámláló bizottság feladatait is. A több szavazókörrrel rendelkező településen a helyi választási bizottság legalább három tagból áll. A tagokat és szükséges számban a póttagokat a települési önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti 42. napon választja meg. Indítványt a helyi választási iroda vezetője tesz személyükre.

Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság három tagját és legalább két póttagot az országgyűlési egyéni választókerület székhelye szerinti település képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg; személyükre az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője tesz indítványt.

A területi választási bizottság három tagját és legalább két póttagot a fővárosi, megyei közgyűlés a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti negyvenkettedik napon választja meg; személyükre a területi választási iroda vezetője tesz indítványt. A területi választási bizottságok választott tagjainak megbízása ellentétben a korábbi gyakorlattal nem szűnt meg a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztások előtt, mandátumukat a törvény meghosszabbította, és a helyhatósági választásokat előtt választanak új bizottsági tagokat.

A régi Ve. szerint az Országos Választási Bizottság legalább öt tagból állt. Öt választott tagját és szükséges számban póttagokat az Országgyűlés választotta meg. Személyükre a pártok javaslataira is figyelemmel a belügyminiszter tett indítványt. Az Országos Választási Bizottság választott tagjait az országgyűlési képviselők általános választásának, az Európai Parlament tagjai általános választásának és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti 42. napon kellett megválasztani.

²³ Ve. 24. §.

A Ve. szerint a Nemzeti Választási Bizottság Országgyűlés által választott tagjainak száma 7 fő, mandátumuk 9 évre szól.²⁴ A választott tagok mellett a parlamenti frakcióval rendelkező pártok és a jelölő szervezetek által megbízott tagokkal egészül ki. A Nemzeti Választási Bizottság hét tagját és három póttagját a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés az előző Nemzeti Választási Bizottság választott tagjai megbízásának lejártát megelőző kilencven napon belül választja kilenc évre. A tagok és póttagok megválasztásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ha az első szavazás eredménytelen, második szavazást kell tartani. Ha a második szavazás is eredménytelen, a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak és póttagjainak megválasztásához a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazata szükséges. A második és további szavazásra a köztársasági elnök új jelölteket javasolhat.²⁵

A választási bizottságok összetételének és működésének konstrukcióján a Ve. nem változtatott. Az állandó, választott tagokból álló bizottság választási időszakban megbízott (delegált) tagokkal egészül ki. A bizottság megbízott tagjait a választókerületben jelöltet, listát állító jelölő szervezet vagy a független jelölt bízza meg, delegálja. Valamennyi szervezet egy-egy tagot delegálhat a bizottságba azzal, hogy a tag delegálásának törvényben meghatározott feltételei vannak. Jelesül a törvényben meghatározott mértékű támogatottságot élvező és azt igazolni tudó jelölőszervezet, jelölt bízhat meg tagot. A delegált tagok megbízása ezért nem egy időben keletkezik, mert attól függ, hogy az adott jelölt vagy jelölőszervezet mikor képes teljesíteni a törvényi feltételeket, illetve igazolni azok meglétét. A delegált tagok megbízása a törvényben meghatározott időpontban a választás végleges eredményének közzétételével szűnik meg. Továbbra is különös, de megváltozott szabályok vonatkoznak a központi szervekre, az új néven működő Nemzeti Választási Bizottságra.

A Ve. hasonlóan szabályozza a választási bizottsági tag megbízása megszűnésének azon eseteit, amelyek nem a megbízás lejártából adódnak, mint korábban a régi Ve. A választási bizottságok tagjainak megbízása a tag minőségétől függetlenül lemondással, valamint a megbízás visszavonásával megszűnik, ha a megbízás törvényes feltételei megszűntek, a választási bizottság megállapította tagjának összeférhetetlenségét. Új szabályként mondja ki a Ve. a megszűnés korábban nem ismert esetét: ha a megbízott tagot megbízó független jelölt vagy a jelölő szervezet által állított, a megbízásra jogosító jelölt vagy lista kiesik. Haláleset esetére a törvény ismét különböző megoldást ad a tagság minőségének függvényében. Ha a választott tag meghal (vagy megbízása a fent említett egyéb okból megszűnt), helyébe az egyik póttag lép. Póttag hiányában

²⁴ Érthetetlen, hogy a Ve. indokolása ehhez a jelentős rendszerbeli változáshoz csupán annyit mond, hogy „a választási bizottságok választott tagjainak megválasztására vonatkozó rendelkezéseket alapítja meg”. A jogalkotó még arra sem vette a fáradságot, hogy a törvényt ténylegesen részletesen indokolja meg, ha az idézett mondat a 12. alfejezet valamennyi rendelkezéséhez – a 20–26. §-okhoz – kapcsolódik.

²⁵ Ve. 20. §.

új tagot kell választani. Ha a választási bizottság delegált tagja hal meg, akkor helyébe a jelölő szervezet, a független jelölt, illetőleg a képviselőcsoport új tagot bízhat meg.²⁶

Nem változott a korábbi szabályozás abban a tekintetben, hogy a választási bizottság tagja csak eskütételt követően vehet részt a bizottság munkájában. A választási bizottság tagja és póttagja a megválasztását vagy megbízását követő öt napon belül, a szavazatszámláló bizottság tagja és póttagja legkésőbb a szavazást megelőző második napon esküt vagy fogadalmat tesz. Az eskütételt követően a választási bizottság alakuló ülést tart. Az alakuló ülésen kerül sor a választási bizottság elnökének és elnök-helyettesének megválasztására. Elnök és elnökhelyettes csak választott tag lehet. A választási bizottságot az elnök képviseli. Ha a bizottságnak nincs elnöke, vagy az elnök a tevékenységében akadályozott, az elnöki feladatokat a helyettese látja el.²⁷ A választási bizottság elnökének jelentőségét nemcsak a bizottság munkájának vezetése adja, hanem utasításadási joga a választási iroda irányába: az elnök a bizottság mellett működő választási iroda vezetőjének a bizottság titkársági feladatainak ellátása körében utasítást adhat.²⁸

3. A választási irodák

3.1 A választási irodák feladatai

A választási irodák funkcióján a Ve. lényegében nem változtatott. A választási irodák a választási bizottságok mellett működő állami szervek. Választási iroda minden választási bizottság mellett működik. Kivételt a szavazatszámláló bizottság jelent, amely mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik. A választási irodák igazgatási tevékenységükkel segítik a választási bizottságok működését, de emellett önálló feladataik is vannak. Szembetűnő változás a Ve. normaszövegében, hogy taxatívén megnevezi a választási irodák típusait.²⁹

A régi Ve. a választási irodák feladatait az alábbi állami feladatokhoz ellátásához rendelte: a választások előkészítése, szervezése, lebonyolítása; a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek pártsemleges tájékoztatása; választási adatkezelés; a technikai feltételek megteremtése; a törvényes feltételek meglétének és a szakmai szabályok betartásának ellenőrzése. Ezenkívül, tételes feladat-meghatározással is szolgált. A régi Ve.-ben meghatározott feladatai az alábbiak voltak:

- hirdetményt tesz közzé a szavazás napjáról, a választással, a jelöléssel, a szavazással kapcsolatos tudnivalókról, továbbá az érvényes jelöléshez szükséges ajánlások számáról;

²⁶ Ve. 34. §.

²⁷ Ve. 37–39. §.

²⁸ Ve. 71. § (4) bekezdés.

²⁹ Ve. 52. §.

- közzéteszi a választókerület jelöltjeinek, a jelölő szervezeteknek a nevét, illetőleg a független jelölés tényét;
- közzéteszi a választási bizottságok tagjainak és a választási iroda vezetőjének nevét, a választási szervek hivatali helyiségének címét;
- megszervezi a választási szervek tagjainak oktatását, biztosítja a választópolgárok pártsemleges tájékoztatását;
- működteti a választások információs rendszereit;
- ellátja a jelöltajánlások ellenőrzésével kapcsolatos technikai feladatokat;
- működteti a választási csalást felderítő számítógépes programot;
- ellátja a miniszter rendeletében meghatározott más feladatokat.

A Ve. is szolgál a választási irodák feladatainak tételes felsorolásával, amely azonban nem kimerítő, mert jogszabály – és nem csak miniszteri rendelet, mint azt a Ve. szabályozta – egyéb feladatokat is meghatározhat számukra. A Ve. szerint a választási irodák

- ellátják a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat;
- gondoskodnak a választópolgárok, jelöltek és jelölő szervezetek tájékoztatásáról, választási információs szolgálatot működtetnek;
- ellátják a választási bizottságok titkársági feladatait, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket;
- biztosítják a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeit;
- megszervezik a választási szervek tagjainak oktatását;
- gondoskodnak a választási iratok kezeléséről, biztonságos őrzéséről, illetőleg megsemmisítéséről;
- ellátják az igazgatási és informatikai próbákkal kapcsolatos feladatokat;
- az adatvédelem és az informatikai biztonság követelményeinek biztosításával, feladatkörükben eljárva működtetik a választás előkészítéséhez és lebonyolításához szükséges választási információs rendszereket;
- a technikai háttér biztosításával segítséget nyújtanak a szavazatok összesítéséhez, a választás eredményének megállapításához;
- ellátják a jogszabályokban meghatározott egyéb feladatokat.³⁰

A Ve. lehetőséget ad arra, hogy miniszteri rendelet határozza meg a fővárosi és megyei kormányhivatal közreműködésének tartalmát a választásokkal összefüggő informatikai feladatok ellátásában.³¹ Ezenkívül a Ve. az eddig felsoroltakon felül további feladatokat határoz meg a Nemzeti Választási Iroda számára.³²

³⁰ Ve. 75. § (1) bekezdés.

³¹ Ve. 75. § (2) bekezdés.

³² Ve. 76. §.

3.2 A választási irodák szervezetrendszere

Ellentétben a független és kizárólag a törvénynek alárendelt választási bizottságokkal, a választási irodák hierarchikus szervezetrendszerben működő államigazgatási szervek. A régi Ve. szerint korábban a választási irodák szakmai tevékenységét a belügyminiszter az Országos Választási Iroda vezetője útján irányította. A szervezetrendszer élén azonban lényeges változás történt, ami nem csak az országos jelző nemzetire történő megváltoztatásában jelenik meg. A választások állami feladatainak megszervezéséért és lebonyolításáért felelős Nemzeti Választási Iroda – a 2010. évi XLIII. törvény szerinti besorolás alapján – autonóm államigazgatási szervként működik. A Ve. így biztosítja az Iroda függetlenségét a kormányzati befolyástól és a megnövekedett feladatok ellátását. A Nemzeti Választási Iroda független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. A Nemzeti Választási Iroda számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő.³³

A Nemzeti Választási Irodát elnök vezeti. Ellentétben a régi Ve. szabályozásával, a Ve. részletes, a Nemzeti Választási Iroda vezetőjére vonatkozó szabályokat tartalmaz,³⁴ amelyet az autonóm államigazgatási szerv jogállás követel meg. A Nemzeti Választási Iroda elnökének – és helyetteseinek – kinevezésére, jogállására, összeférhetlenségére és vagyonynyilatkozatára vonatkozó rendelkezések biztosítják függetlenségüket.

A Nemzeti Választási Iroda elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre. Elvárás vele szemben a felsőfokú végzettség, passzív választójog az országgyűlési képviselők választásán és a magyar állampolgárság. A pártatlanságot összeférhetlenségi szabályok is biztosítják, amelyek egy része azt zárja ki, hogy olyan személyt nevezzenek ki elnökké, aki meghatározott tisztségeket – köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, képviselő, alpolgármester, főpolgármester-helyettes, illetve párt tisztségviselője vagy alkalmazottja – töltött be a kinevezésre irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben. A Nemzeti Választási Iroda elnöke nem lehet tagja pártnak, nem folytathat politikai tevékenységet, megbízatása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati tisztséggel és megbízatással. Más keresőfoglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a tudományos, az oktatói, a művészeti, a szerzői jogi védelem alá eső, továbbá a lektori és a szerkesztői tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. Nem lehet továbbá gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, továbbá gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja. A Nemzeti Választási Iroda elnöke nem lehet választási bizottság tagja, jelölt, az országgyűlési képviselők választásán vagy az Európai Parlament tagjainak választásán induló jelölt hozzátartozója, sem jelölt szervezet tagja. A Nemzeti Választási Iroda elnöke vagyonynyilatkozat tételére kötelezett, amely nyilvános. Ennek

³³ Ve. 53. §.

³⁴ Ve. 55–60. §.

elmulasztása esetén a Nemzeti Választási Iroda elnöke tisztségét nem gyakorolhatja, javadalmazásban nem részesül.

A Nemzeti Választási Iroda elnöke vezeti az Irodát, kiadja annak szervezeti és működési szabályzatát. Gyakorolja a munkáltatói jogokat az Iroda közszolgálati tisztviselői és munkavállalói felett. Újdonsága a Ve.-nek, hogy a periodikusan változó nagyságú munkateherre tekintettel az Iroda elnöke bevonhatja más központi államigazgatási szerv közszolgálati tisztviselőjét és munkavállalóját – a szerv vezetőjének engedélyével – a Nemzeti Választási Iroda feladatainak elvégzésébe, és részükre utasítást adhat.³⁵

A Nemzeti Választási Iroda elnöke irányítja a választási irodák szakmai tevékenységét.³⁶ A korábbi szabályozás, vagyis a régi Ve. tartalmilag lényegében hasonló volt: az Országos Választási Iroda vezetője a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott feladatainak ellátásával kapcsolatban közvetlen utasítást adhatott a többi választási iroda vezetője részére. Ezzel összhangban a területi választási iroda vezetője illetékességi területén az országgyűlési egyéni választókerületi és a helyi választási iroda vezetőjét, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője illetékességi területén a helyi választási iroda vezetőjét utasíthatta.

A Ve. feljogosítja a Nemzeti Választási Iroda elnökét, hogy valamennyi választási iroda vezetője részére utasítást adjon. A választási irodák hierarchikus rendben működnek. A területi választási iroda vezetője az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője és a helyi választási iroda vezetője részére, az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője a helyi választási iroda vezetője részére az e törvényben meghatározott feladatainak ellátásával kapcsolatban közvetlen utasítást adhat.³⁷ A Ve. azonban kizárja, hogy a felettes választási iroda vezetőjén kívül más személy vagy testület a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatok végrehajtására a választási iroda vezetőjének utasítást adjon. A választási iroda tagja számára a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatok végrehajtására csak a választási iroda vezetője adhat utasítást.³⁸

Új jogköre – az Országos Választási Iroda elnökéhez képest – a Nemzeti Választási Iroda vezetőjének, hogy utasítást adhat a választások lebonyolításában részt vevő egyéb szervek vezetői részére a választási feladatok végrehajtása körében.³⁹ Megállapítható, hogy ez a szabály és a Ve. korábban említett 61. § (4) bekezdése jelentősen megerősítette a Nemzeti Választási Iroda elnökének jogkörét.

A Ve. is tartalmaz a választási irodák vezetőire és tagjaira vonatkozó kinevezési, öszszeférhetetlenségi, utasítási és egyéb szabályokat.⁴⁰ A gyakorlatban a választási irodák – a Nemzeti Választási Iroda kivételével – továbbra is a helyi önkormányzatok támogatásával működnek. A választási iroda vezetője a helyi önkormányzat jegyzője (főjegyzője).

³⁵ Ve. 64. § (1) bekezdés.

³⁶ Ve. 71. § (1) bekezdés.

³⁷ Ve. 71. § (2) bekezdés.

³⁸ Ve. 71. § (3) bekezdés.

³⁹ Ve. 72. §.

⁴⁰ Ve. 66–74. §.

Az iroda tagjai – a választási iroda vezetője által a választási iroda feladatainak végrehajtásához szükséges számban, határozatlan időre az összeférhetetlenségi szabályok⁴¹ betartásával megbízott – közzszolgálati tisztviselők és közalkalmazottak. (A régi Ve. szabályozása szerint a polgármesteri hivatal köztisztviselői voltak.) Speciális szabály érvényes a külképviseleti választási irodára. Vezetőjét és többi tagját a Nemzeti Választási Iroda elnöke bízza meg. A külképviseleti választási iroda tagjává a diplomáciai képviselő személyzetének, illetőleg a konzuli személyzet magyar állampolgár tagját is meg lehet bízni.

A személyi feltételeken kívül a tárgyi működés feltételeit, háttérét is a helyi önkormányzat biztosítja jöllehet ennek anyagi fedezetére állami forrásokra jogosult. A régi Ve.-ben korábban, tekintettel a hatékony működés háttérének biztosítására, a jogalkotó szükségesnek tartotta rögzíteni, hogy a választási iroda feladatait a helyi önkormányzat szerveinek befolyásától mentesen látja el. Ennek megfelelően a polgármester, a képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés és annak tisztségviselője a választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos feladatok végrehajtására a választási iroda vezetőjének, tagjainak nem adhatott – és természetesen ma sem adhat – utasítást.

A Ve. számos új felelősségi szabályt intézményesít, ami a választások hatékony lebonyolításának szervezeti és személyi háttérét biztosítja. Ezek elsősorban a választási irodák vezetőinek kezébe adott erős jogosítványok. Ha a területi választási iroda vezetői tisztsége betöltetlen, a Nemzeti Választási Iroda elnöke jogosult a kinevezésére. Ugyanígy az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda és a helyi választási iroda vezetőjét a területi választási iroda vezetője nevezi ki, ha a tisztség betöltetlen. Ezenkívül, ha a helyi választási iroda vezetője, illetve az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője jogszabályból fakadó hivatali kötelezettségének nem tesz eleget, és ezzel a választások törvényes lebonyolítását veszélyezteti, a területi választási iroda vezetője – a Nemzeti Választási Iroda elnökének egyetértésével – más település, illetve országgyűlési egyéni választókerület választási irodáját bízza meg a választási iroda feladatainak vagy azok egy részének ellátásával.⁴² A Nemzeti Választási Iroda elnöke ezenkívül a feladatait nem vagy nem megfelelő módon történő végrehajtó a választási iroda vezetőjét megillető díj mértékét csökkentheti, végső esetben annak kifizetésétől eltekinthet.⁴³

4. Záró gondolatok

A választási szervek rendszere részben változatlan, illetve a Ve. látszólag csak kisebb, formális, elnevezéseket érintő változásokat hozott. Kétségtelen, hogy a konstrukció, vagyis a választások lebonyolításában részt vevő szervek két típusa, az államigazgatás szerves részeként működő irodák és a független, csak a törvénynek alárendelt, kvázi bíraskodási tevékenységet végző bizottságok alapjaiban nem változott. A Nemzeti Választási

⁴¹ Ve. 69. §.

⁴² Ve. 66. § (4) bekezdés.

⁴³ Ve. 73. § (2) bekezdés.

tási Iroda jogállásának rendezése, összhangba hozása a központi államigazgatási szervek átfogó és törvényben szabályozott rendszerével, különösen az autonóm jogállási státus előremutató. A választási irodák működésének hatékonyságát növelő új jogszabályok megjelenése szintén kedvező változásként értékelhető. Kissé árnyaltabb a kép, ha a választási bizottságokat érintő változtatásokat értékeljük. A területi választási bizottságok szerepének csökkenése magának a választási rendszernek a változásával ugyan magyarázható, de nehezen indokolható, hogy miért kellett elszakadni a választási bizottságok tagjai megválasztásának korábban bevált gyakorlatától. Mindezt két irányba! Ebben a tekintetben a területi választási bizottságok tagjai megválasztásának elhalasztása talán kevésbé szembetűnő, mint a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak a megszokottnál hosszabb mandátuma.

Ami a továbbfejlesztés lehetőségeit illeti: A jelenlegi rendszer, vagyis hogy a választási eljárásban egészen sajátos – se nem közigazgatási hatósági, se nem bírói – szervek döntenek el a jogvitákat, megváltoztatása és a választási jogsértések közigazgatási bírósági útra terelése – amely az egyetlen elfogadható megoldás lenne, ha a jelenlegi rendszer nem működne jól – már egy következő és igen komoly előkészítést igénylő, mélyreható kutatás tárgya kell, hogy legyen a jövőben, ha szükséges.

Népszavazás – határok nélkül (?)

„A közvetlen demokrácia is olyan, mint a szabadság – határok nélkül se körvonala, se tartalma.” Ez a gondolat egy – a közvetlen demokrácia őshazájából – Svájcban származó professzortól származik,¹ és jelen tanulmány egyik mottójaként is felfogható.

A népszavazás intézménye ugyanis hazánkban az utóbbi időben több szempontból, átvitt és szó szerinti értelemben is „határok nélkülivé” vált. Szó szerinti értelemben abból a szempontból, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, magyar állampolgárok választójogának megadásával ők immáron nemcsak a (magyar) országgyűlési képviselőválasztásokon vehetnek részt, hanem az országos népszavazásokon is.

Másik – kissé átvitt értelemben – a népszavazás tekintetében is „határok nélkülivé” vált, hogy a népszuverenitás alapintézményének számító népszavazáshoz való jog – az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében – már nemcsak a választópolgárokat, hanem a jogi személyeket, politikai pártokat is megilleti. Mindez ugyanakkor felveti a pártok határon átnyúló (határon túli) szerepét is a népszavazások kapcsán.

1. A külhoni állampolgárok részvétele a népszavazásban

1.1 Nemzetközi kitekintés

A nemzetközi tendenciákat megfigyelve ugyanakkor egyáltalán nem tekinthető általánosnak, hogy a külhoni szavazók automatikusan részt vehetnek az állampolgárságuk szerinti ország népszavazásain is. A Nemzetközi Intézet a Demokráciáért és a Választások Támogatásáért (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, rövidítve: IDEA) által 2007-ben a külföldi szavazásról készített – összehasonlító elemzést

¹ A gondolatot Paroz svájci nagykövete idézte a „Szabadság és felelősség” című nemzetközi konferencián. A konferencia beszámolóját lásd: SZABÓ Zsolt: *A közvetlen demokrácia helyzete Magyarországon és külföldön*. Jogtudományi Közlöny, 68. évf. 2013/10. 513 – 515.

tartalmazó – nemzetközi kézikönyv² szerint a külföldi szavazás lehetősége általában csak a nemzeti választásokra, vagyis a parlamenti és az elnöki választásokra terjed ki.³ A kézikönyv szerint 2007-ben 115 ország tette lehetővé a külföldi szavazást, ebből 31 országban volt lehetőség a külhoni állampolgároknak részt venniük (országos) népszavazáson. Ebből 7 országban (Kanada, Cook szigetek, Észtország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Svédország) a népszavazás mellett csak a parlamenti választásokon, 7 országban (Franciaország, Gabon, Kirgizisztán, Litvánia, Mali, Nigéria, Jemen) a népszavazáson kívül csak az elnökválasztáson, 11 országban (Ausztria, Columbia, Moldova, Peru, Lengyelország, Portugália, Ruanda, Szlovénia, Tadzsisztán, Ukrajna, Üzbegisztán) a parlamenti és az elnök választásokon, míg 6 országban (Algéria, Belorusszia, Írország, Oroszország, Togo, USA) a népszavazás mellett az országos és helyi választásokon, valamint az elnökválasztásokon is részt vehetnek a külhoni szavazók.⁴ A többi ország közül 31-ben csak a parlamenti választások, 14-ben csak az elnökválasztások, 20-ban a parlamenti és az elnökválasztások esetén van lehetőség külhoni szavazásra, vagyis ebben a 65 országban népszavazásra a hazájukon kívül élő állampolgároknak nincs lehetőségük.

Nincs viszont egyetlen olyan ország sem, ahol a külhoniak kizárólag népszavazáson vehetnének részt, egyéb választásokon (parlamenti, elnöki) nem.⁵ E statisztika azonban nem differenciál aszerint, hogy a külföldi szavazásban résztvevőknek kell-e legyen lakóhelye az anyaországában vagy nem.⁶

A külföldi országok alkotmányait megvizsgálva általában azt tapasztalhatjuk, hogy a népszavazáson való részvételt az általános választójoghoz kötik. Az egyetlen európai alkotmány, amely *expressis verbis* szabályozza a külhoni állampolgárainak országos népszavazásokon való részvételi jogát, a portugál alkotmány.

² ELLIS, Andrew – NAVARRO, Carlos – MORALES, Isabel – GRATSCHIEW, Maria – BRAUN, Nadja: *Voting from Abroad – The International IDEA Handbook*. Társkiadó: Federal Electoral Institute of Mexico. Közreműködők: Alan Wall, Arlinda Chantre, Brett Lacy, Catínca Slavu, Dieter Nohlen, Epp Maaten, Florian Grotz, Graham Hassall, Jacobo Hernández Cruz, Jeff Fischer, Jon Fraenkel, Judy Thompson, Kåre Vollan, Leticia Calderón, Linda Edgeworth, Luis Arias Núñez, Manuel Carrillo, Marina Costa Lobo, Nada Hadzimehic, Nuias Silva, Nydia Restrepo de Acosta, Ozias Tungwarara, Pasquale Lupoli, Patrick Molutsi, Phil Green, Reginald Austin, Richard Vengroff, Simon-Pierre Nanitelamio, Stina Larsrud. http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/; letöltve: 2014. január 27.

³ ELLIS, A. – NAVARRO, C. – MORALES, I. – GRATSCHIEW, M. – BRAUN, N.: *Voting from Abroad – The International IDEA Handbook*, i. m. 22.

⁴ I. m. 35.

⁵ I. m. 34.

⁶ Lásd a kézikönyv 4. oldalán a 3. alcím alatt (Categories of external elector: who is entitled to an external vote?)

1.2 Lehetséges problémák a külföldi állampolgárok népszavazáson való részvételével összefüggésben

1.2.1 A népszavazás tárgykörei szerinti differenciálás

Portugáliában az 1997. évi negyedik alkotmánymódosítás tette lehetővé a külföldön élő portugál állampolgárok számára – az előírt regisztrációt követően – az országos népszavazáson való részvételt (az elnöki és a parlamenti választások mellett),⁷ de csak annyiban, amennyiben a népszavazás témája különösen érinti őket.⁸ Ez utóbbi rendelkezés nem túlságosan egyértelmű, ezáltal politikai érvként szolgálhat akár a külföldi népszavazásba való bevonása, akár az abból való kihagyása mellett. A gyakorlatban azonban – annak ellenére, hogy ezt az alkotmány elviekben lehetővé teszi – még eddig nem fordult elő Portugáliában, hogy a külföldiakat bevonták volna egy országos népszavazásba. Portugáliában eddig összesen két népszavazás volt,⁹ 1998-ban az abortuszról, valamint 1999-ben a regionalizációról, ám a külföldi részvételére – a portugál Alkotmánybíróság döntését követve¹⁰ – egyik alkalommal sem került sor.¹¹

1.2.2 Az érvényesség megállapításának problematikája

Magyarország Alaptörvényének második módosítása az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 23. cikkét úgy egészítette ki, hogy a választójog gyakorlása kérelemre történő névjegyzékbe vételt követően gyakorolható. A módosítás indokolása szerint ezzel lehetővé kívánták tenni, hogy sarkalatos törvény a választásokon az ajánlás, a szavazás és a jelöltként indulás lehetőségét, valamint a népszavazáson való szavazás lehetőségét azok számára biztosítsa, akik előre jelzik, hogy e jogukat gyakorolni kívánják.¹² A módosító

⁷ LOBO, Marina Costa: *Portugal: extended voting rights and decreasing participation*. http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/chap3-port.pdf 83.; letöltve: 2014. január 28. A portugál Alkotmány eredeti, 1976. évi szövegében egyáltalán nem volt szó a népszavazásról, csak az 1989. évi harmadik alkotmánymódosítás tette lehetővé az országos népszavazást, ám a külföldi részvételéről ekkor még nem esett szó. (LOBO, M. C.: *Portugal: extended voting rights and decreasing participation*, i. m. 87.)

⁸ Portugál Alkotmány 115. cikk 12.

⁹ Marina Costa Lobo *Portugal* c. munkája szerint. Lásd LOBO, M. C.: *Portugal: extended voting rights and decreasing participation*, i. m. 87. Jorge Bacelar Gouveia: *Constitutional Law in Portugal* c. könyve ugyanakkor 2007-ig már három népszavazásról ír, az első kettőt 1998. évi dátummal, míg a harmadikat 2007. évszámmal. GOUVEIA, Jorge Bacelar: *Constitutional Law in Portugal*. Kluwer Law International, 2011. 77.

¹⁰ Lásd a portugál Alkotmánybíróság 288/98. és 532/98. számú döntéseit. Az előbbi angol nyelvű összefoglalója megtalálható a portugál Alkotmánybíróság hivatalos honlapján: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/19980288s.html> (az utóbbi döntésről a honlapon nincs angol nyelvű összefoglaló).

¹¹ LOBO, M. C.: *Portugal: extended voting rights and decreasing participation*, i. m. 87.

¹² Az Alkotmánybíróság az Átmeneti rendelkezések 23. cikk (3)–(5) bekezdését a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában 2012. november 9-i visszaható hatállyal megsemmisítette. Az 1/2013. (I. 7.) AB határozat pedig megállapította, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében nincs alkotmányosan igazolható indok arra, hogy a szabályozás kizárja a választójog gyakorlásából azokat, akik nem kérték felvételüket a névjegyzékbe.

javaslat eredeti, T/8404. számon benyújtott javaslata bevezette volna, hogy az országos népszavazás érvényességéhez az országos népszavazáson szavazásra jogosult választópolgárok több mint felének érvényes szavazata szükséges. A módosítás szerint tehát a referendumok érvényességét nem az összes választópolgár, hanem a „szavazásra jogosultak” több mint felének érvényes szavazatához kötötték volna. Végül – kormánypárti képviselők javaslatára – ez a rendelkezés nem került be az Átmeneti rendelkezésekbe, mondván, hogy ez a rendelkezés „a hozzáfűzött indokolásban foglalt cél megvalósításához nem szükséges, és nem indokolt Magyarország Alaptörvényének az országos népszavazás érvényességére vonatkozó hatályos szabályozása megváltoztatása sem”.¹³ Gulyás Gergely ezt még később a sajtóban azzal is indokolta, hogy szerinte a regisztrált és a szavazásokon résztvevők száma között nem lesz jelentős eltérés, indokolatlan új feltételhez kötni az érvényességet.¹⁴ Vagyis a jelenleg hatályos alaptörvényi rendelkezés szerint az országos népszavazás akkor érvényes, ha „az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott”.¹⁵ A népszavazási törvény ezt a problémát úgy hidalja át, hogy a népszavazás eredményének megállapítása során az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdésében foglalt érvényességi feltétel vizsgálatakor a szavazás napján a központi névjegyzékben szereplő, a népszavazáson részt venni jogosult választópolgároknak a számát kell figyelembe venni.¹⁶ Vagyis a népszavazási törvény végül mégiscsak „véghezvitte” az alaptörvény-módosítást, ami álláspontom szerint akár alaptörvény-ellenes helyzetet is eredményezhet. Ha ugyanis az Alaptörvény „az összes választópolgárhoz” viszonyítja a népszavazás érvényességét, akkor abból egy törvényi szintű szabályozás elvileg nem zárhatná ki azokat, akik ugyan az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés alapján választójoggal rendelkeznek, de előzetesen nem regisztráltak. Emellett a népszavazások érvényességének megállapításánál a központi névjegyzékből való kiindulás sem minden aggodalomtól mentes. *Pokol Béla* alkotmánybíró az előzetes választási regisztrációt (részben) alaptörvény-ellenessé nyilvánító 1/2013. (I. 7.) AB határozathoz írt különvéleményében felhívja a figyelmet arra, hogy „A népszavazások esetén [...], ahol megmaradt a ma hatályos törvényi szabályozásban is az érvényességi küszöb, fokozottan fennáll e migrációs mozgások miatt egyre inkább majd annak veszélye, hogy nem lehet érvényes népszavazásokat tartani, mert fiktív országlakosság-szám alapján minősítjük azok érvényességi küszöbét.”

Ezt az aggodalmat támasztják alá a népszavazás érvényességének megállapításával kapcsolatos Romániában kirobbant viták, ahol az államfő leváltása céljából 2012. július

¹³ T/8404/1. számú iromány.

¹⁴ A népszavazást is regisztrációhoz kötnék – Népszava 2012. szeptember 26. 05:15 http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=587567&referer_id=mobil&print=1; letöltve: 2013. december 03.

¹⁵ Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés.

¹⁶ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 78. §

29-én megrendezett népszavazás¹⁷ ugyan elbukott, ám az ezzel ellentétes érdekű politikai csoport Románia Alkotmánybíróságához fordult azzal, hogy pontatlan volt a hivatalos névjegyzék, legalább 2,5 millió állampolgárt nem kellett volna figyelembe venni az érvényességi küszöb megállapításakor, mert azok meghaltak, külföldre távoztak stb. Ezt követően némi zűrzavar támadt tekintetben, hogy a román Alkotmánybíróság vajon a referendumot követően megkérte-e a kormányt, hogy frissítse a választói névjegyzéket.¹⁸ Mindenesetre a román Alkotmánybíróság a 2012. szeptember 21-én kelt 6. számú döntésében megállapította, hogy mivel az érvényességhez az összes jogosult több mint felének részvétele szükséges,¹⁹ a megjelentek száma nem érte el az érvényességi küszöböt.²⁰

A magyar Alaptörvény eredeti – végül elvetett – módosító javaslata álláspontom szerint az ilyen helyzetet (azaz a „román példa” megismétlődését) eleve megelőzhetné.

2. A pártok népszavazásban betöltött szerepének főbb nemzetközi tendenciái

A politikai pártok szerepe a népszavazás – és a közvetlen demokrácia egyéb eszközei – tekintetében különösen érdekes kérdés, vagyis, hogy milyen szerepet játszanak a pártok (és egyéb társadalmi megmozdulások, pressure groupok) a népszavazás során. Észországban és Oroszországban ez a kérdés azért is vetődik fel különösen élesen, mert ezekben az

¹⁷ A Velencei Bizottság 685/2012. számú véleménye, CDL-AD(2012)026, 11. (On the compatibility with constitutional principles and the rule of law of actions taken by the government and the parliament of Romania in respect of other state institutions and on the government emergency ordinance on amendment to the law no. 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the government emergency ordinance on amending and completing the law no. 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania.) Teljes szövegét angol nyelven lásd [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx); 2013. december 10.

¹⁸ A Velencei Bizottság 685/2012. számú véleménye, CDL-AD(2012)026, 11.

¹⁹ A Velencei Bizottság – a román ügy kapcsán lefolytatott vizsgálatával összefüggő – véleményében hangsúlyozta, hogy a népszavazásokon a részvételi küszöb inkább kivételesnek számít Európában, és – egyebek között a Romániában zajló viták által is igazoltan – a Bizottság inkább nem javasolja az ilyesféle érvényességi küszöb bevezetését. Ugyanakkor a Bizottság arra is utalt, hogy a román Alkotmánybíróság 731/2012. számú döntése (kihirdetve a Román Közlöny 478. számában 2012. július 12-én) alkotmányosnak találta a népszavazási törvénynek azt a módosítását, amely az elnök elmozdításához szükséges többséget a leadott szavazatok több mint felének támogatásához kötötte, de csak arra tekintettel, hogy egy másik (3/2000. számú) törvény 5.2. cikke – amely a népszavazás érvényességi küszöbét a választói névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább 50 százaléka plusz 1 fő jelenlétéhez köti – továbbra is figyelembe veendő. Lásd Velencei Bizottság 685/2012. számú véleménye, 10. 38. Lásd még erről DIMA, Bogdan: *The 2009 consultative referendum – The Achilles’ Heel of the 2013 constitutional revision process*. Romanian Journal of Comparative Law, 2012/2. 220. 5. lj. A román Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy a népszavazás előfeltétele, hogy az ténylegesen és hatékonyan kifejezze a nép akaratát, amely ily módon a népszuverenitás valódi demokratikus kifejeződésének előfeltétele is egyben. Velencei Bizottság számú 685/2012. számú véleménye, 10. 39.

²⁰ Uo.

országokban meglehetősen ellenségesen állnak a meglévő pártokhoz, ezért kimutatható egy olyasféle tendencia, hogy a pártokat a közvetlen demokrácia eszközeivel igyekeznek felváltani.²¹ Ezek a – keleti és nyugati politikatudományban is megjelenő – nézetek olyan, a részérdekekkel szembeni gyanakvason alapulnak, amelyek tendenciájukban a népakaratnak a nemzeti érdekektől és a közjótól való eltérítése felé mutatnak.²² A politikai pártok – annak ellenére, hogy a modern kor legfőbb társadalmi találmányának tekinthetők – tradicionálisan egyfajta ősbűnösökként lettek kikiáltva, még mindig magukon viselik a bomlasztó és néha illegális eredet stigmáját, s különösen a volt kelet- és közép-európai országokban biztosították a kommunisták hatalmát.²³ Még a demokraták is gyakran úgy tekintenek a pártokra, mint amelyek részérdekekkel pótolják a közakaratot, lerontva ezzel a polgárok olyan ésszerű és erkölcsös döntéseit, amelyeket ők egyébként – az ilyen jellegű, részérdekeket képviselő befolyásoktól mentesen – magukra nézve el tudnának fogadni.²⁴

A pártok bekapcsolódása a közvetlen hatalomgyakorlási módozatokba hasonlatos a közvetett, képviseleti demokrácia terén lezajlott történelmi eseményekkel. Történetileg ugyanis a képviselőket egyénileg választották meg a tisztségükre, és a saját belátásuk szerint szavazhattak.²⁵ Ugyanakkor hamarosan megjelent ezeknek a képviselőknek a pártokba tömörülése, hogy érdekeiket ezáltal kollektíven eredményesebben tudják érvényesíteni.²⁶ A parlamentek ezáltal a pártok találkozási helyeivé is váltak, ami később kiterjedt már a képviselők kiválasztására is, így ma már gyakorlatilag szinte lehetetlen valamiféle pártelkötelezettség nélkül bekerülni a törvényhozásba.²⁷ Ian Budge szerint ezért ma már nem is igazán képviseleti demokráciáról (representative democracy), mint inkább pártdemokráciáról (party democracy) beszélhetünk.²⁸ Ahogy manapság már a képviseleti demokrácia elképzelhetetlen politikai pártok részvétele nélkül,²⁹ úgy kérdésként vethető fel, hogy vajon miért ne lenne szükség a közvetlen demokrácia megfelelő működéséhez arra, hogy legyen lehetőség a nép preferenciáinak a különböző politikai területeket meghatározni. Nyilvánvalóan egy népszavazás alkalmával nagyobb tér, több lehetőség nyílik az egyéni és csoportok általi spontán akciókra is, mint a parlamenti választásokon, ugyanakkor a pártok részvétele a politikai döntések koherenciáját – il-

²¹ BUDGE, Ian: *Parties, Pressure Groups and People*. In: Auer, Andreas – Bützer, Michael (eds.): *Direct democracy: the Eastern and Central European experience*. Ashgate Publishing Limited, Cornwall, 2001. 310.

²² I. m. 310–311.

²³ I. m. 311.

²⁴ Uo.

²⁵ I. m. 312.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

²⁹ Ennek számos egyéb oka mellett kiemelendő az egyes pártok preferenciát tartalmazó, összehangolt pártprogramjai – pontosabban annak tényleges megvalósulása – alapján történő számonkérhetőségük a választások alkalmával.

letve később, esetleges kormányra jutásuk esetén azok hosszabb távú érvényre jutását is – jobban elősegíti.

A pártok népszavazásban való részvételének kétségtelen előnye, hogy elősegíti a választópolgárok döntését a parlamenti választások során, ugyanis ezáltal a választó jobban hozzá tudja kötni egy-egy párthoz annak egy-egy konkrét politikai kérdésben való hozzáállását.³⁰ Másrészről pedig egy-egy konkrét kérdés kapcsán a pártok is jobban ki tudnak alakítani egy egységes és koherens pártprogramot a majdani kormányzásukra nézve.

Ugyancsak fontos előnye a pártok népszavazásban való részvételének, hogy a pártok képesek felfedni a népszavazási kezdeményezésekbe bevont érdekcsoportokat, hiszen így az egyéni vagy csoportos megmozdulások kénytelenek felsorakozni valamely párt mögé, felfedve ezáltal tényleges ideológiai preferenciáikat.³¹

A pártok a népszavazások során képesek akár ellensúlyozni is a nagyobb tőkés csoportok érdekeit képviselő szervezeteket.³² Jó példa erre Olaszország, ahol a pártok támogatóik révén képesek voltak semlegesíteni egy rejtett érdekcsoportok által felvetett javaslatot.³³

A meglehetősen tág pártprogramok révén a kormánypártok egy ideig még el tudnak viselni néhány – az intézkedéseikkel szembeni – népszavazási kudarcot, ám ennek elszaporodása komoly veszélybe sodorhatja akár a választások végkimenetelét is.³⁴ Másrészről viszont a választópolgárok is könnyebben felsorakoznak egy adott kérdés kapcsán a kedvelt pártjuk támogató vagy éppenséggel elutasító álláspontja mögé.³⁵

A szakirodalomban felhívják azonban a figyelmet annak veszélyére is, hogy a pártok a közvetlen hatalomgyakorlással való állandó birkózásaik révén akár annyira meggyengülhetnek, hogy sem politikai tényezőként, sem szervező szerepükben nem lesznek képesek helytállni.³⁶ Egyes szerzők már kimutatták az amerikai politikai pártok meggyengülését a választói pozíciókban és a szervezőerő tekintetében is, noha ezek a pártok még mindig vitathatatlanul kontrollálják a tagállami és szövetségi törvényhozást, illetve végrehajtást.³⁷ Ugyanakkor az amerikai pártok pozíciói többé-kevésbé azonosnak tűnnek a tagállamokban, függetlenül attól, hogy van-e az adott államban népszavazás vagy nincs.³⁸ Olaszországban ugyanakkor a nép közvetlen bevonásának hatására épp megerősödni látszanak a pártok – és ezáltal a törvényhozás is – a közel 30 évig tartó

³⁰ BUDGE, I.: *Parties, Pressure Groups and People*, i. m. 312.

³¹ I. m. 316.

³² Uo.

³³ I. m. 312.

³⁴ I. m. 316.

³⁵ Uo.

³⁶ Uo.

³⁷ Lásd például WATTENBERG, Martin P.: *The Decline of American Political Parties*. Harvard University Press, Cambridge, 1990.

³⁸ BUDGE, Ian: *Political Parties in Direct Democracy*. In: Mendelson, Matthew – Parkin, Andrew (eds.): *The Growing Use of Referendums in Liberal Democracy*. 2000.

abrogatívreferendumok korszakának lezárását követően,³⁹ a svájci pártok pedig a már közel 150 évi közvetlen demokráciában megfelelően alkalmazkodtak a körülményekhez.⁴⁰

Azt is hozzá kell azonban tenni, hogy Németországban a közvetlen demokráciához tartozó kezdeményezések legtöbbször nem pártok, hanem egyesületek és egy bizonyos ügygel foglalkozó mozgalmak (például állatvédelmi egyesület, egy konkrét beruházást sürgető vagy éppen ellenző csoport stb.) indítják.⁴¹ Németországban ugyanis a civil szféra a magyarnál sokkal szervezettebb, és több anyagi forrással is rendelkezik.⁴² Az ellenzéki pártok által kezdeményezett eljárások ritkaságszámba mennek, melynek valószínű okát *Herbert Küpper* abban látja, hogy a pártok a népképviselői szervezetek „természetes” fórumuknak tekintik, ezért a politikai pártok közül leginkább a népképviselői szervben képvisellel nem rendelkező pártok – amelyek helyi szinten gyakran alig különböztethetők meg a civilszférához tartozó egyesületektől – a közvetlen demokráciához folyamodnak.⁴³ Vagyis Németországban a közvetlen demokrácia legtöbbször letről induló alternatív akaratképzési mechanizmus, amelyet a jelentősebb politikai erők és főleg a politikai elit nem használ, hanem inkább „zaklatásnak” érez.⁴⁴ Mivel viszonylag új jelenség, a lakosság körében még eléggé erős a gyanakvás és a tartózkodás.⁴⁵

Ezzel ellentétben Magyarországon a közvetlen demokrácia már az 1990-es évek folyamán az ellenzék eszközévé vált.⁴⁶ A legtöbb kezdeményezés a politikai elit köréből

³⁹ Olaszországban az abrogatív referendum sajátos formáját alkalmazták az 1970-es évektől, hogy keresztülvigyenek olyan javaslatokat, amelyeket egyébként a parlament megakadályozott. Ezeket a kezdeményezéseket egészen 1992-ig a parlamenten kívüli pártok (elsősorban a kommunisták és a radikálisok) támogatták. Szokatlan módon a pártok kevésbé voltak megosztottak a népszavazásokon, mint a parlamentben. Ezeknek a kezdeményezéseknek meglehetősen kedvező lett a végkimenetele, korszerűsítették a rendszert, különösen a szociális kérdések terén az 1970-es évek során, enyhítve ezáltal a lakosság elégedetlenségét, és lehetővé téve ezáltal a főbb pártoknak az elevickélését egészen az 1990-es évek elejéig, amikor is a belső konfliktusai – vagyis nem a népszavazások – miatt bekövetkezett az összeomlásuk. A pártok összeomlását követően pedig a népszavazás tette lehetővé egy ésszerű – közmegegyezésen alapuló tisztességes – választási reform véghezvitelét.

⁴⁰ BUDGE, Ian: *The New Challenge of Direct Democracy*. Policy Press, Cambridge, 1996. 89–132.

⁴¹ KÜPPER, Herbert: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.* Jura, 15. évf. 2009/2. 115.

⁴² KÜPPER, Herbert: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.* Jura, 15. évf. 2009/1. 74. A civil szféra szervezethegét Németországban az is mutatja, illetve indokolja, hogy a tartományi alkotmányok kivétel nélkül előírják, hogy népszavazás csak kidolgozott törvényjavaslat (vagy kidolgozott más jellegű határozati javaslat) formájában kezdeményezhető. (KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.*, i. m. 81.) Erre természetesen Magyarországon is van lehetőség, de nem kötelező. KILÉNYI Géza: *A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben*. Magyar Közigazgatás, 49. évf. 1999. 677.

⁴³ KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.*, i. m. 115.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Uo.

származott, azaz fentről zuhantak a lakosságra.⁴⁷ Amíg Németországban a közvetlen demokrácia a fajsúlyosabb politikai erőknél túl nyit új részvételi lehetőségeket a – tartózkodó és gyanakvó – választópolgár számára, addig Magyarországon azok a politikai erők, amelyek a népképviselési szervezetekben kisebbségben vannak, a közvetlen demokráciát kihasználva a parlamenten belül folyó politikai folyamatokat próbálják befolyásolni.⁴⁸ Megkérdőjelezhető, hogy a nép az ellenzéki pártok által történő mozgósítása összhangban áll-e a közvetlen demokrácia rendeltetésével, hiszen ez legyen a nép eszköze, nem pedig a politikai elité.⁴⁹ Ha Magyarországon a kezdeményezések nem a pártokból, hanem valóban a nép közül erednek, a népképviselési szervvel szembeni „populista” bizalmatlankodás jeleként foghatók fel.⁵⁰

Küpper szerint tehát Magyarországon – különösen 2007 óta – az ellenzék a közvetlen demokráciát „elsajátítja”,⁵¹ azaz a parlamenti kisebbségi helyzetéből kitörve a kormánypolitikát a parlamenten kívüli („alternatív”) eszközökkel igyekszik befolyásolni vagy legalább megtorpedózni. A demokrácia-felfogástól függően ezt a lehetőséget a parlamentáris demokrácia rendező elemének vagy a népnek az állami döntéshozatali folyamatokba való hatékony és rendeltetésszerű bevonásának is fel lehet fogni.⁵² Az első felfogásnak megfelel, hogy a parlamentáris demokrácia „anyaországában”, Nagy-Britanniában a közvetlen demokráciát ellenzik, éppen azért, mert a parlamentáris eljárások kiüresítésének és az intézmények közötti alkotmányos egyensúly kijátszásának tekintik.⁵³ További érveként hozható fel, hogy a közvetlen demokrácia nem a népképviselési szervben éppen kisebbségben lévő párt érdekeit szolgálja, hanem rendeltetésének lényege,

⁴⁷ Az 1989 óta megtartott 6 népszavazásból csak egyetlen az, amelyik „állampolgári kezdeményezésű népszavazás”, mégpedig a parlament feloszlásáról szóló 1990. évi. VIZVÁRI Béla: *A népszavazás védelmében*. Valóság, 54. évf. 2011/5. 55. Lásd még HALMAI Gábor: *Népszavazás és képviselési demokrácia*. Jura, 14. évf. 2008/2. 29–43.; KUKORELLI István: *Az országos népszavazás, 1989–1998*. In: Kukorelli István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 85–86.; KUKORELLI István: *A képviselési és közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében*. In: Kukorelli I. (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, i. m. 107–108., idézi KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.*, i. m. 115. Az országos népszavazások történetét lásd továbbá HORVÁTH Csaba: *Országos népszavazások Magyarországon*. Jura, 14. évf. 2008/2. 54–63.

⁴⁸ KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban II.*, i. m. 115–116.

⁴⁹ I. m. 116.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ CHRONOWSKI Nóra – KOCSIS Miklós: *Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról*. Jogtudományi Közlöny, 62. évf. 2007/9. 371–381.; HALMAI G.: *Népszavazás és képviselési demokrácia*, i. m. 29–43., idézi KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.*, i. m. 71.

⁵² KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.*, i. m. 71.

⁵³ Néhány brit jogász szerint a brit rendszerben a demokrácia hiánya tapasztalható abban az értelemben, hogy a nép a hatalmát csak a választás napján gyakorolhatja, a közbenső idő alatt azonban a kormány a demokratikus legitimitációjára hivatkozva azt csinálhat, amit csak akar, és amire a parlamentet rá tudja bírni. BAKER, Sir John: *The Constitutional Revolution, paper delivered at Magdalen College Oxford*, 2008.10.23. (publikálatlan kézirat), hivatkozik rá KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.*, i. m. 71.

hogy a jelentős (többségi és ellenzéki) pártok elitjein túlmutató, alternatív részvételi formákat bocsásson az állampolgárok részére.⁵⁴

Közép- és Kelet-Európában a pártok még kevésbé szilárdultak meg, amelynek oka elsősorban az, hogy a rendszerváltozás óta eltelt relatíve rövid idő alatt még nem volt elegendő megmérettetés a „megedződésre”.⁵⁵ Jól példázta ezt Észtország esete, ahol 1992 óta a pártok egyáltalán nem vettek részt a népszavazásokban.⁵⁶ Ugyanakkor Szlovéniában, Szlovákiában, Lettországból és Oroszországból a pártok meglehetősen aktívnak bizonyultak a népszavazások során.⁵⁷

Attól függetlenül, hogy a pártok alapvetően legitim érdekeket képviselnek, ezek az érdekek értelemszerűen szektorális, vagyis részérdekek.⁵⁸ Számos üzletágban például azért hoznak létre különféle szervezeteket, hogy javítsák a profitszerzés lehetőségét, csökkentve egyúttal a környezetvédelmi kötelezettségeket.⁵⁹ A népszavazás egy újabb lehetőséget nyit számukra ahhoz, hogy befolyásuk révén érvényre juttathassák a részérdekeiket.⁶⁰ Ha elfogadjuk azt, hogy az egyének képesek legjobban megítélni a saját szükségleteiket, és szabadon társulhatnak ezek előmozdítása érdekében, akkor ez alapján nem emelhetünk kifogást az ellen, ha ezek a csoportok igyekeznek egy népszavazás során minél több szavazatot összegyűjteni, hiszen – az egyes preferenciák artikulálásával – tulajdonképpen ugyanazzal a legitimitációval rendelkeznek, mint a politikai pártok.⁶¹ Ha biztosak lehetnénk abban, hogy minden érdekcsoport azonos eséllyel indul a választásokon és a „vélemények piacán”, akkor a közérdek megjelenítésének vitathatatlanul a legcélszerűbb eszköze az egyes érdekcsoportoknak a választópolgárok meggyőzése céljából folytatott versengése lehetne. Ebben az esetben ezek a társadalmi viták rávilágíthatnának az érvek gyengeségeire is, így alappal bízhatnánk a választók többségének józan eszére, hogy a jobb alternatívának biztosítanak majd győzelmet. Sajnálatos módon azonban nem minden csoportnak van egyenlő hozzáférése a politikai és különösen az anyagi forrásokhoz.⁶² Általánosságban kimutatható egyfajta egyenlőtlenség a magán- és közérdeket képviselő csoportok között. A közösségi érdekeket képviselő csoportok alá elsősorban azok sorolhatók, amelyek az emberek szélesebb körének érdekeit képviselik a szűkebb, egyéni, önös érdekekkel szemben, és nem kötődnek valamelyik gazdasági szektorhoz. Ezek általában jóval alulfinanszírozottabbak, és sokkal gyengébben szerveztettek, mint az

⁵⁴ KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.*, i. m. 71.

⁵⁵ BUDGE, I.: *Parties, Pressure Groups and People*, i. m. 317.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Uo. A tanulmány 2001-ben készült, az azóta eltelt időszakra így értelemszerűen nem vonatkozik.

⁵⁸ BUDGE: *Parties, Pressure Groups and People*, i. m. 317–318. A környezetvédelemmel kapcsolatos alapvető kötelezettségekről lásd: KOVÁCS Júlia Marianna: *Egység-és környezet az Alaptörvényben*. In: Rixer Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest, 2012. 250–255.

⁵⁹ BUDGE, I.: *Parties, Pressure Groups and People*, i. m. 318.

⁶⁰ Uo.

⁶¹ Uo.

⁶² BUDGE, I. – NEWTON, Kenneth et al: *The Politics of the New Europe: Atlantic to Urals*. Longmann, Harlow, 1997. 156–164., idézi BUDGE, I.: *Parties, Pressure Groups and People*, i. m. 318. 13. lj.

üzleti csoportok. Ez utóbbiak ugyanis alapvetően az olyan politikát támogatják, amely a tagjaik számára azonnali gazdasági előnyöket biztosít. Ezeknek a csoportoknak a támogatása meglehetősen szűk, és inkább a tehetősebb rétegekből kerül ki, akik viszont eléggé tehetősek és jól pozícionáltak ahhoz, hogy képesek legyenek megfizetni professzionális politikai tanácsadókat, széleskörű médianyilvánosságot, és felállíthassanak olyan szervezeteket, amelyek kampányokat folytatnak és aláírásokat gyűjtenek.⁶³

Éppen ebből az – üzleti és közösségi pressure groupok közötti – egyenlőtlenségből adódóan létfontosságú szerephez jut a népszavazás szabályozása.⁶⁴ Ahol nincs vagy kevés szabályozás van az érdekek regisztrációjára és a kampány lefolytatására, a gazdag pressure groupok megpróbálhatják félrevezetni a választókat azzal, hogy látszólag közösségi szervezeteket állítanak fel, hogy kampányoljanak mellettük. Jól megfigyelhető ez az USA nyugati tagállamaiban, különösen Kaliforniában, ahol az ilyen jellegű népi kezdeményezések teljesen nyíltak és szabályozatlanok.⁶⁵ Kalifornia áll talán a legközelebb az úgynevezett közvetítők nélküli közvetlen demokráciához (unmediated direct democracy), vagyis a pártok közvetítése nélküli demokráciához.⁶⁶ Ennek eredménye, hogy az egyes kampányok mögötti tényleges érdekcsoportok (biztosító társaságok, gépjármű kereskedők és egyéb üzleti csoportok) és valódi (alapvetően magánjellegű, gyors profitra irányuló) céljaik rejtve maradnak a nyilvánosság elől. Ugyanakkor arra is volt példa, hogy környezetvédő vagy fogyasztói csoportok sikerrel vittek véghez vagy éppen séggel akadályoztak meg népi kezdeményezéseket.⁶⁷

A politikai pártok feladata egy ilyen helyzetben arra rávilágítani, hogy az adott esetben mi is forog kockán. Így egy népszavazásra feltett kérdés átkonvertálódik egyfajta jobb- és baloldal közötti versengéssé, amely egyúttal több, hosszú távú pártpolitikai programelem megjelenéséhez is vezet. Ugyanakkor a pártok képesek az egyes érdekszövetségek szervezeti gyengeségeit is pótolni, és kiegyenlíteni a gazdasági előnyöket (például szakértők megfizetésével).⁶⁸

Összefoglalóan tehát nemzetközi szinten két alapvető formája van a közvetlen demokráciának: az egyik a populista, közvetítők nélküli forma, amihez a gyakorlatban Kalifornia áll a legközelebb. A másik a sokkal szervezettebb és közvetítők általi modell, amely különösen Svájcban figyelhető meg, ahol a pártoknak teljes körű szerepük van,

⁶³ BUDGE, I.: *Parties, Pressure Groups and People*, i. m. 318.

⁶⁴ I. m. 319.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ BUDGE, I.: *Parties, Pressure Groups and People*, i. m. 320. Nincs például felső határa a kampányköltségeknek, nem szükséges az egyes érdekeket regisztrálni, ezáltal olyan „látszat” csoportokat is felállíthatnak, amelyek burkoltan azok támogatásának látszatát keltik, akik ténylegesen ellenzik azt, így pl. a „Demokraták az életért” elnevezésű csoportot azért állították fel, hogy támogassa az abortuszellenes kezdeményezést, miközben a tényleges demokraták alapvetően abortuszpártiak (ún. „pro choice”) voltak. I. m. 320.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ I. m. 319.

és a pártok részvétele korlátozza a pressure groupok szerepét és a részérdekek érvényesülését.⁶⁹

El kell fogadnunk azt a tényt, hogy ma már meglehetősen illuzórikus és a demokráciára is veszélyt jelentő az a gondolat, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás eszközei az emberek szóhoz juttatásának legtisztább és legtermészetesebb módja, ha nem torzítják el semmiféle olyan közvetítő tényezők, mint a pártok vagy szektorális csoportok.⁷⁰

A politikai folyamatok mindig magukban foglalják a konfliktusok lehetőségét.⁷¹ El kell fogadnunk, hogy egy plurális társadalomban szükségszerűen létrejönnek csoportok az emberek érdekeinek becsatornázása céljából, lévén, hogy messze ez tekinthető az egyéni érdekek artikulálása leghatékonyabb módjának és egyúttal az egyedüli legitim bázisának egy demokráciában.⁷² Ezek a csoportok aztán természetesen kénytelenek lesznek valamilyen módon ezeket az érdekeket népszavazáson – és az erről folyó kampányon – keresztül érvényre juttatni.⁷³ Egy szabad társadalomban ennek megakadályozása csak magának a szabadságnak a lerombolásával lenne lehetséges. Ugyanakkor a gazdag és szegényebb csoportok, a magán- és közérdek között fennálló egyenlőtlenségek miatt fennáll a veszélye annak, hogy a több forrással rendelkezők manipulálják a népszavazás végkimenetelét.⁷⁴ Ennek elkerülése céljából szükség van az érdekek regisztrációjára és az átláthatóság biztosítására.⁷⁵ A pártok részvétele elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy az egyszerű választópolgár is mögé lásson az egyes kérdésekben leadott szavazata – és az ennek révén kialakult döntések – konzekvenciáinak.⁷⁶ A pártok tehát ugyanúgy áthatják a közvetlen hatalomgyakorlást, mint a közvetett, képviselői demokráciát, ráadásul ugyanabból az okból kifolyólag: ez ugyanis a leghatékonyabb módja a nép preferenciáinak kinyilvánítására.⁷⁷

3. A pártok határon túli szerepe – a határon túli pártok szerepe

Végül a kutatás kiindulópontjához visszatérve érdemes kitérni arra, hogy egyrészt a határon túli magyarok népszavazásban való részvételének lehetősége hogyan befolyásolja majd a pártok szerepét, tevékenységét az országos népszavazások során. Konkrét empi-

⁶⁹ Olaszországban az 1970-es években a válások és az abortusz kérdésében a katolikus egyház kiemelkedően fontos szerepet játszott, ugyanakkor a fő politikai szónívó nem maga az egyház, hanem a kereszténydemokrata párt volt (kétségtelenül a katolikus egyházzal összehangoltan). I. m. 322.

⁷⁰ I. m. 323.

⁷¹ Uo.

⁷² Uo.

⁷³ Uo.

⁷⁴ Uo.

⁷⁵ Uo.

⁷⁶ Uo.

⁷⁷ Uo.

rikus tapasztalatok híján egyelőre csak találgatni lehet, hogy vajon egy-egy népszavazási kampányban mennyire lesz majd célközönség a határon túli magyar választópolgárok közössége. Ha az lesz, akkor az is vélhetően inkább csak szimbolikus jelentőséggel fog bírni, mintsem matematikailag befolyásoló tényezőként. Az viszont várható – ahogy az a mostani, 2014. évi választási kampány során is már látható –, hogy a magyarországi pártok viszonya a határontúliakat érintő kérdésekhez változni fog, és vélhetően belpolitikai szintéren sem lesz olyan nagy törésvonal, ellenállás ezekben a kérdésekben. Tekintettel arra, hogy a magyar Alaptörvény nem tartalmaz a portugál alkotmányhoz hasonló olyan kitételt, hogy a külföldön csak kifejezetten az őket érintő kérdésekben vehetnek részt a népszavazásokon – vagyis a népszavazási kérdések kapcsán nincs „határon túli” és „határon túli” kérdés –, ez egyben azt is jelenti, hogy a külföldi magyarok is ugyanúgy kezdeményezhetik akár az őket közvetlenül érintő akár bel-, akár külpolitikai tárgyú kérdések eldöntését.

Érdekes kérdés lesz a határon túli magyar pártok részvétele a népszavazási kampányban. Arra a tanulmányban már rámutattunk, hogy – nemzetközi tapasztalatok alapján – szervezett keretek nélkül sikeres népszavazást véghezvinni gyakorlatilag lehetetlen. Egy népszavazási eljárásban a határon túli magyarok esetében azonban még inkább szükség van a szervezett keretekre. Ezért felmerülhet a határon túli magyar pártok részvételének szükségessége is. A hatályos népszavazási törvény ugyan lehetséges szervezőként a „pártot” jelöli meg,⁷⁸ amiből önmagában még nem derül ki, hogy ez lehet-e akár egy határon túl bejegyzett párt is. A törvény ugyanakkor azt is előírja, hogy a Nemzeti Választási Iroda a párt létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi,⁷⁹ amiből viszont az következik, hogy ehhez mindenképpen Magyarországon nyilvántartásba vett pártnak kell lennie. Az esélyegyenlőség jegyében azonban felvethető lenne, hogy a határon túli, magyar választójogosultakból álló pártok is részt vehessenek a népszavazás szervezésében – legalább a külföldi magyarság által kezdeményezett, illetőleg az őket kimondottan érintő kérdésekben.

4. Összegzés

A külföldi országok szabályozását megvizsgálva általában azt tapasztalhatjuk, hogy a népszavazáson való részvételt az általános választójoghoz kötik, ám közel sem tekinthető általános tendenciának az, hogy a választójog automatikusan kiterjed a határon túli állampolgárok népszavazáson való részvételére is. A portugál alkotmány ebből a szempontból – talán egyedülálló módon – egyfajta felemás megoldást tartalmaz, ugyanis lehetővé teszi ugyan a határon túl élő polgárai számára az országos népszavazáson való

⁷⁸ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 2. § (1) bekezdés b) pont.

⁷⁹ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 3. § (5) bekezdés.

részvételüket, de csak annyiban, amennyiben a népszavazás témája különösen érinti őket. Ez utóbbi rendelkezés azonban nem túlságosan egyértelmű, ezáltal politikai érvekként szolgálhat akár a külhoniak népszavazásba való bevonása, akár az abból való kihagyása mellett. Talán éppen ezért nem véletlen, hogy Portugáliában a gyakorlatban eddig még sosem fordult elő, hogy a külhoniakat bevonták volna egy országos népszavazásba.

További problémaként jelenhet meg – főként nálunk, Magyarországon – a határon túliak bizonytalan száma. Tekintettel arra, hogy az ő esetükben nincs olyan egységes, közhiteles nyilvántartás, mint a belföldi lakcímmel rendelkezők esetében, a népszavazáson való részvételük – szemben a parlamenti választásokkal, ahol jelenleg nincs érvényességi küszöb – vitaalapot képezhet majd a népszavazás érvényessége tekintetében (ahogy Románia esetében ez már korábban jelentkezett is). Ezt a problémát az előzetes regisztrációjuk megoldani látszik.

A politikai pártok szerepe a népszavazás tekintetében különösen érdekes kérdés, vagyis, hogy milyen szerepet játszanak a pártok a népszavazás során. A külföldi szakirodalomban ennek pozitív és negatív aspektusairól egyaránt lehet olvasni. Amerikában – különösen azokban a tagállamokban, ahol a pártok helyett inkább a nagy tőkeerővel rendelkező vállalatok játszanak meghatározó szerepet a népszavazásokban – inkább a pártok részvételének pozitív vonásait, szinte már-már annak nélkülözhetetlenségét hangsúlyozzák.

Ugyanakkor számos európai országban inkább negatívan állnak a pártok népszavazásban való részvételéhez, melynek egyik fő oka, hogy a pártokra tradicionálisan a részérdekek képviselőiként és nem a népakarat, a nemzeti érdekek kifejezőiként tekintenek. Nem beszélve a volt kelet- és közép-európai országokról, ahol a politikai párt az állampárti diktatúra időszakában a kommunista hatalom alapját biztosító egyfajta „ösbűnősként” lett kikiáltva.

A magam részéről óvakodnék bármelyik szélsőséges megoldás mellett egyértelműen állást foglalni, vagyis sem a pártoktól mentes népszavazást nem tartanám jó megoldásnak, sem a pártok korlátlan részvételi lehetőségét. Helyes megoldásnak a két szélsőség közötti átmenetet tartanám, amely egy törvényi garanciákkal körülbástyázott szerepet biztosít a magánszemélyek mellett a pártoknak – és emellett más egyesületeknek is, az alapszabályukban megjelölt céljukkal összefüggésben –, de csak a népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezés szervezésében (és nem annak kikényszerítésében),⁸⁰ oly módon, hogy ugyanakkor kizárja annak a nem kívánt lehetőségét, ami az Egyesült Államok egyes tagállamaiban a tőkeerős vállalatok láthatatlan irányítása alá helyezte a népszavazásokat. Mindezekben túl álláspontom szerint a határon túli magyar választópolgárok mellett – illetve épp erre tekintettel – megfontolandó lenne akár a határon túli magyar pártok részvételének lehetővé tétele is az országos népszavazási eljárásokban.

⁸⁰ A népszavazáson való részvételhez és a népszavazás kikényszerítéséhez való jog elhatárolásához lásd: TÉGLÁSI András: *Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta.* MTA Law Working Papers, 2014/19. 12–18.



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Szociális Alap
társfinanszírozásával valósul meg.