

**A határon túli állampolgárok választójoga,
különös tekintettel a Magyarország határain
kívül élő magyar állampolgárok választójogára**

„Aurea mediocritas”

Tartalomjegyzék

1	Bevezetés	5
2	A határon túl élő magyar állampolgárok számára biztosított választójog elméleti alapjai	7
2.1	Szuverenitás és választójog	7
2.2	Politológiai alapok	8
2.3	Nemzetfogalom	11
2.3.1	<i>A nemzet fogalma az alkotmányos önmeghatározásban</i>	<i>11</i>
2.3.2	<i>Az Alaptörvény nemzeti önmeghatározása és a határon túli nemzetteikért viselt felelősség kérdése a tételes rendelkezések között</i>	<i>13</i>
2.4	Nemzetközi modellek	14
2.4.1	<i>Alapvetések.....</i>	<i>14</i>
2.4.2	<i>A Velencei Bizottság gyakorlata</i>	<i>14</i>
2.4.3	<i>Magyar alkotmánybírósági gyakorlat</i>	<i>15</i>
2.4.4	<i>Nemzetközi gyakorlat</i>	<i>16</i>
2.4.5	<i>Francia modell</i>	<i>17</i>
2.4.6	<i>Román modell.....</i>	<i>18</i>
2.4.7	<i>Portugál modell.....</i>	<i>20</i>
2.4.8	<i>Szerb-horvát modell</i>	<i>21</i>
2.4.9	<i>A lengyel modell</i>	<i>21</i>
2.4.10	<i>Görög modell.....</i>	<i>22</i>
2.4.11	<i>A „laissez-faire”-modell</i>	<i>23</i>
2.4.12	<i>A Velencei Bizottság következtetései</i>	<i>23</i>
2.5	Jelenleg hatályos jogszabályi háttér	24

2.6	A választójog vonatkozó vetületei.....	25
3	Módosítási javaslatok.....	29
3.1	Anyagi jogi szabályozás	29
3.1.1	<i>A választás.....</i>	29
3.1.2	<i>Az egyéni választókerületek.....</i>	31
3.1.3	<i>Az országgyűlési képviselők száma</i>	31
3.2	Eljárásjogi szabályok.....	32
3.2.1	<i>Bevezető rendelkezések</i>	32
3.2.2	<i>Konzuli szavazókörök.....</i>	33
3.2.3	<i>Technikai kérdések</i>	33
3.2.4	<i>Szavazási módok.....</i>	35
3.3	Járulékos kérdések.....	39
3.3.1	<i>Kerülethatár-megállapító bizottság</i>	39
3.3.2	<i>Kampánycsend</i>	40
3.3.3	<i>Ajánlószelvények</i>	42
4	Összegzés	44
5	Felhasznált irodalom.....	45
5.1	Könyvek, tanulmányok, cikkek, internetes források	45
5.2	Felhasznált jogszabályok, állásfoglalások	49
5.3	Felhasznált AB- határozatok, jogesetek	50
1.	Melléklet.....	51
2.	Melléklet.....	52
3.	Melléklet.....	53

Rövidítések jegyzéke

AB	AB
ABH	AB határozat
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EJENY	Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata
ET	Európa Tanács
ETPK	Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése
EU	Európai Unió
LB	Legfelsőbb Bíróság
MK	Magyar Közlöny
OVb	Országos Választási Bizottság
PPJE	Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya
tv.	törvény
VB	Velencei Bizottság
Ve.	1997. évi C. törvény a választási eljárásról
Vj.	2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

1 Bevezetés

Az Alaptörvény rendelkezései által generált sarkalatos törvényalkotási folyamat legvitatottabb területei közé tartozik a választási rendszer problematikája. Az egyik nagy sajtóvisszhangot kiváltó vetülete a kérdésnek a Magyarország határain túl élő állampolgárok szavazati jogának mikéntje, mely nemzetközi jogi és történelmi vonatkozásai miatt is igencsak érzékeny terület.

Miközben a jelenlegi Országgyűlés megalkotta az új anyagi jogi szabályozást és tervben van a Ve. reformja is, megállapítható, hogy a kérdés társadalmi támogatottsága már a határon túli magyarok választójogának bővülésekor sem volt teljes körű, ahogy azt a Szegedi Tudományegyetem hallgatói körében végzett kérdőíves felmérés is mutatja.¹

Munkánkban kiindulópontként megvizsgáltuk:

- (i) a terület elméleti alapjait, ezen belül is
- (ii) a választás napján külföldön való tartózkodás lehetséges okait és ezek relevanciáját,
- (iii) a szuverenitást,
- (iv) a nemzet-fogalom értelmezési lehetőségeit, majd
- (v) a hatályos jogszabályi hátteret.

Ezt követően a határon túli magyar állampolgárok választójogával, különösen annak teljességével, vagy ennek hiányával foglalkoztunk, annak történeti hátterét is taglalva.

A téma vizsgálata során nem tekinthetünk el annak a kérdésnek a vizsgálatától, hogy az államnak kötelessége-e biztosítani a választójogot a határon túli állampolgárainak, valamint, ha a válasz erre a kérdésre igenlő, akkor milyen mértékben, s köthető-e feltételekhez, továbbá a témakör által generált társadalmi, jogi és politikai feszültségeket milyen módon lehet a legideálisabb megoldással kioltani?

Ezután nemzetközi modelleket elemeztünk, különös tekintettel a hazai rendszerbe is illeszthető lehetőségek vonatkozásában, melyek szerepe elengedhetetlen a legmegfelelőbb

¹ ld. 1. Melléklet

módszer kidolgozásában, hiszen számos ország sikerrel teszi lehetővé a határain kívül élő állampolgárainak a szavazati jog gyakorlását.

Végül *de lege ferenda* javaslattal kínálunk lehetséges megoldást a felvetett problémákra a választási rendszer legneuralgikusabb pontjai vonatkozásában. Dolgozatunk elkészítése során a jelenleg hatályos Ve.-t tekintettük kiindulópontnak, mivel az új választási eljárást szabályozó törvénynek még nem nyilvános a szabályozási koncepciója.

A határon túl élő magyar állampolgárok szavazati jogának anyagi és eljárásjogi szabályai mellett látószögünkbe került a választási földrajz, a kampánycsend és az ajánlószelvény tárgyköre is, hiszen *„a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása”*,² a törvény szellemének megfelelő garانتálása létfontosságú a demokratikus eljárási jogszabályok kidolgozása során. Mivel a választójog egyenlősége alkotmányos alapkérdés, melyhez egy demokratikus társadalomban *„garantálni kell a szavazás és az egész választási eljárás tisztaságát, a jogorvoslat lehetőségét, valamint a választójoghoz szervesen kapcsolódó politikai alapjogok és szabadságok érvényesülésének feltételeit.”*³

² Ve. 3. §

³ KUKORELLI 2007, 203.

2 A határon túl élő magyar állampolgárok számára biztosított választójog elméleti alapjai

2.1 Szuverenitás és választójog

Amikor a határokon kívül élő állampolgárok választójogának elméleti alapjait vizsgáljuk, elkerülhetetlen bizonyos alapfogalmak, így a szuverenitás és a nemzet fogalmának elemzése. Az előbbivel kezdve általános tendenciaként megállapítható, hogy a 21. század gyorsuló világában az állami, gazdasági tranzakciók egyre könnyebben nyúlnak át az országhatárokon. Ahogy fejlődik a technika, mind a magánfelek, mind az államok számára megszűnnek a földrajzi korlátok, az államok területe relativizálódik. Ennek megfelelően az állampolgárok is egyre többször kerülnek ki az államuk kontrollja és területi hatálya alól. A posztszuverenitás elméletek vallói szerint emiatt a szuverenitás meghaladott fogalom, amelyet az államoknak el kellene feledniük. Ám a szuverenitás, mint a hatalom egyik meghatározó eleme, túl nagy kincs ahhoz, hogy le lehessen róla mondani, s ennek megfelelően az államoknak új eszközöket kell keresniük tekintélyük megóvása érdekében.⁴ Az egyik ilyen eszköz a határokon túl élő állampolgárok számára biztosított választójog intézménye.

Az állami szuverenitás az állam főhatalmát fejezi ki a területén élő lakosság fölött, s mint ilyen minden állam lényegi ismérve. Az állami főhatalom, az állam felépítésére, működésére vonatkozó alapvető viszonyt jelent, amelyet az alá-fölérendeltség, valamint az irányítás és alávetés jellemez.

Az államterülettel kapcsolatos főbb definíciók kifejtésére ezen dolgozat keretei nem adnak lehetőséget, tisztáznunk kell azonban az állam lakosságával kapcsolatos alapvető elveket.

Az állam lakossága kétféle módon (tényleges és jogi értelemben) is megközelíthető. Tényleges lakosságnak azon személyek összessége tekinthető, akik az adott időpontban az állam területén tartózkodnak. E személyek lehetnek az adott állam állampolgárai, hontalanok vagy külföldiek. Az állam jogi értelemben vett lakosságát azok a természetes személyek együttesen alkotják, akik az adott állammal állampolgársági viszonyban állnak, függetlenül a tartózkodási

⁴ Maga a szuverenitás számos aspektusból vizsgálható, ám jelen dolgozat a témájának megfelelően csak az állami szuverenitást, és azon belül is annak személyi és a területi oldalát érinti.

helyüktől. Maga az állampolgárság a természetes személyeknek meghatározott államhoz fűződő jogilag is szabályozott speciális viszonya, amelyben az államnak és a személynek meghatározott kötelezettségei vannak. Az állami szuverenitás minden vonása kizárólag az államhoz tartozó állampolgárok tekintetében érvényesül maradéktalanul.⁵

2.2 Politológiai alapok

A politikatudomány alapelve, hogy a politikai hatalom felhatalmazás nélkül cselekvőképtelen.⁶ A hatalom mozgásterének kijelölésére ugyanis szükség van azok beleegyezésére, akik felett azt gyakorolják. Magyarország korábbi Alkotmánya⁷ a népszuverenitás elméletén keresztül fekteti le az állami hatalom legitimációjának az alapját. E szerint a nép, mint a hatalom letéteményese választott képviselői útján gyakorolja a hatalmat.

A régi Alkotmány technokrata jellegével szakító Alaptörvény Nemzeti Hitvallása is tartalmaz a népszuverenitásra vonatkozó kitételeket: *„Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”*⁸

Ez a fenti részlet segít értelmezni az Alapvetés D cikkét: *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”*

A jogalkotó itt egy nagyon fontos politikai döntést emelt alaptörvényi szintre: a magyar nemzetet, mint kulturális nemzetet is intézményesíti. Amikor egy állami hatalom a saját nemzetének fogalmát értelmezi, lényegében eldönti, hogy mely személyi kört rekeszti ki, és melyiket fogadja be. Két általánosan elfogadott teória közül választhat a döntéshozó: a politikai

⁵ PETRÉTEI 2002, 91

⁶ GALLAI-TÖRÖK, 2003, 39

⁷ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról: 2. § (2) bek. *„A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”*

⁸ Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás. A Hitvallás nemzeti önmeghatározásban betöltött szerepével a dolgozatban a későbbiekben még foglalkozunk.

és a kulturális nemzet közül.

„[A] kulturális nemzet meghatározás azt eredményezi, hogy az adott állam határain kívül élők is az adott többségi/tituláris nemzethez tartoznak, de egyben azt is jelenti, hogy az állam területén élő kisebbségek nem tartoznak az adott nemzethez. A politikai nemzet meghatározás az egy államban élőket tekinti a nemzet tagjainak, így az adott állam területén élő összes – etnikai, nemzeti hovatartozásától függetlenül – állampolgár tagja a nemzetnek, viszont a többségi, tituláris nemzettel „rokon” határokon kívül élők nem tartoznak az adott nemzethez.”⁹

A nemzetet, mivel minden nemzet más és más, nem lehet egységesen definiálni¹⁰, és jelen dolgozatnak nem is célja, hogy az egyes nemzetfogalmak elemzésével haladjon tovább, ám a későbbiekben még kitérünk a nemzetfogalom megjelenésére a nemzeti önmeghatározással kontextusban. Általánosságban elmondható, hogy a politikai nemzetfogalom a nemzetfogalmak objektív ismérveit veszi alapul (pl. államterület), míg a kulturális nemzet a szubjektív elemekre fókuszál (pl. nyelv, vallás). Mintegy összegzésként kiemelandő, hogy a fentebb kifejtett szuverenitás személyi elvéhez tartozó jogi lakosság fogalom megerősítését célzó politikai döntés került az Alaptörvényben megszövegezésre.

Mik azok az okok, amelyek alapján a jogalkotó egy ilyen politikai irányvonalat választ? Az, hogy az állam kiket tekint egy nemzet tagjának, elsősorban hatalmi kérdés. Mint a feljebb írtak alapján korunkban az állami szuverenitás területi hatálya relativizálódik: az állampolgárok mindennapi életvitelük során egyre gyakrabban lépnek ki az állam területéről, a modern állami főhatalom ebben a tekintetben tehát gyengül. Stephan Hobe ezt a tendenciát a „nyitott (jog)államiság” jelzővel illette¹¹, amelyre kulturálisnemzet koncepció és az arra épülő a határon túli állampolgárok számára biztosított választójog egy olyan demokratikus és nagyvonalú kedvezményt kínál, amely erősíti az anyaország tekintélyét.

A Velencei Bizottság (VB) a 2011. június 24-én kiadott jelentésében¹² foglalkozott a határon túli állampolgárok számára biztosított választójog vizsgálatával. Nemcsak az egyes európai államok eltérő gyakorlatát és eljárásait vizsgálták meg, a jelentés kitér a határon túliak

⁹ KÁNTOR 2007, 80

¹⁰ A Jürgens-jelentés (ETPK 1335 [2003] sz. határozat) szerint nincs Európában általánosan elfogadott jogi definíciója a nemzet fogalmának.

¹¹ „open constitutional state”, in: Hobe 1997, 191-209.

¹² VB OCV 2011

számára biztosított választójog előnyeire és hátrányaira egyaránt. Előnyként említhető, hogy elmélyíti az anyaország és az elszakadt állampolgár közötti kapcsolatot, továbbá az állampolgárok közötti jogi egyenlőséget is tovább erősíti. Azonban hátrányként értékelhető, hogy a választási eljárások lebonyolítását megnehezíti, a határon belül élő állampolgárok döntéseit is befolyásolhatja. Sőt elképzelhető az is, hogy a választható jelöltek által kitűzött célok érdektelenek a külföldön élő állampolgárok számára, így nem vennének részt a választásokon. Összefoglalva a jelentést elmondható, hogy a VB támogatja a határon túli állampolgárok számára biztosított választójogot, annak minden hátránya ellenére, valamint a jogi értelemben vett lakosság fogalmat és a kulturális nemzet fogalmakat preferálja.

Ha Magyarországot vizsgáljuk, kikerülhetetlen az okok közötti megjelenítése az első világháborút lezáró trianoni békeszerződés alapján történt¹³ terület-elcsatolások hatásának, hiszen emiatt került sor a kedvezményes honosítással történő állampolgárság megszerzési lehetőségének létrehozására, és ennek következő lépése a választójog kiterjesztése.

Több európai állam szintén a nemzetiségi történelem miatt a reparáció céljától vezérelve formálta a külföldön élők szavazati jogának meghatározását (pl.: Románia, Horvátország). Ha szemügyre vesszük az első világháborút követő területi változásokat, megállapíthatjuk, hogy „Magyarország ... 320 ezer négyzetkilométer területű, húszmilliós középhatalomból 90 ezer négyzetkilométeres, hétmillió lakost számláló kisállammá vált”¹⁴. Az itt élők elvesztették magyar állampolgárságuk, csak optálási jog gyakorlásával tarthatták azt meg, így az önrendelkezési jogukat sem érvényesíthették. Pedig az első világháború után az új határok megalkotásánál elengedhetetlen lett volna a szabad választás a stabilabb és tartósabb államszervezetek kialakításához, Bibó István szerint erre jó példa Sopron és környékének kivételes esete (*civitas fidelissima*), ezért tartjuk szükségesnek a határon kívül élő magyar állampolgárok számára most, amikor már a nemzetközi jog feltételei is adottak ehhez, lehetővé tenni számukra, hogy maguk döntsenek arról, részt kívánnak-e venni Magyarország politikai életének alakításában.

A határon túli állampolgárok számára biztosított választójog sokat vitatott problémakör, melyet megvalósítási, gazdasági szempontból számos kritika ért. Ám ha a szükségességét és elméleti hátterét a történelem kaleidoszkópján keresztül szemléljük, hamar rádöbbenünk, hogy

¹³ A Trianoni békeszerződés által kijelölt határokat szinte teljesen helyreállította és megerősítette a II. Világháborút lezáró Párizsi Békeszerződés, melyet 1947. február 10.-én írtak alá, s melyet az 1947. évi XVIII. törvény iktatott be.

¹⁴ TARJÁN

egy olyan jogintézményről van szó, amelyet, kivételes értéket és összefogást jelenít meg.

2.3 Nemzetfogalom

2.3.1 A nemzet fogalma az alkotmányos önmeghatározásban

Az állam életét alapvetően befolyásolja a nemzet alkotmányos önmeghatározása, aminek egyik legfontosabb szegmense a nemzet fogalmának tisztázása. Ez kihat olyan lényeges területekre is, mint az ország politikai elitje által kialakított nemzetpolitika, ami szorosan összefűződik a szomszédságpolitikával, kisebbségpolitikával, külpolitikával.¹⁵ A nemzetpolitikának pedig része a választójogi törvény kérdésköre, valamint a határon túli állampolgárok szavazati joga körül kialakult vitában való állásfoglalás.¹⁶

A nemzetnek nincs egy konkrét elfogadott definíciója, a különböző korszakokban különböző gondolkodók, politikai elitiek különböző elképzelések mentén értelmezték,¹⁷ mind a mai napig.¹⁸ Az Európa Tanács is rámutatott arra, hogy Európában nincs egy egységes meghatározás, amit mindenki elfogadna. Kifejtik, hogy több európai országban is az állampolgárság megjelölésére használják, ami mint egy jogi összetartó erő (*legal link*) fűzi össze az egyént az állammal. Az objektív elemek dominanciája a meghatározó ezekben a nemzetfogalmakban. Az ajánlás viszont rámutat arra, hogy sok állam él az etnikai-kulturális megközelítéssel. A tényleges összetartó erőt (*genuine link*) meghatározó szubjektív elemek a szignifikánsabbak ezekben a meghatározásokban, így a közös hagyományok, a nyelv, a vallás, hasonló célok és jövőkép. Viszont vannak olyan országok, ahol mind a kettő megjelölést, értelmezést egyaránt használják.¹⁹ Lényegében ez nem más, mint a politikai nemzet és a kulturális nemzet összeütközése, ami a nemzetpolitika kialakításának is meghatározó alapja.

A nemzet fogalmát, mint az alkotmányos önmeghatározás elemét egy ország alkotmányának preambulumban kell elhelyezni, ha van ilyen.²⁰ Az Európai Unió 27 tagállamából jelenleg kettőnek nincs írott alkotmánya. A 25 ország közül pedig 16 rendelkezik

¹⁵ KISS 2007. 4-5.

¹⁶ EPLÉNYI-KOVÁCS-MEDGYESI-PAP-ZSÁR 2010

¹⁷ NAGY 1999, 77-80.

¹⁸ Vö. pl. Jürgens-jelentés

¹⁹ ETPK 1735 (2006) ajánlás a nemzet fogalmáról

²⁰ KOVÁCS 1962, 141

valamilyen bevezetővel, preambulummal. A preambulum nem csak az alkotmány előtt állhat, hanem nemzetközi szerződések, belső jogszabályok előtt is. Szerepe sokrétű lehet, az alkotmányok előtt állókban hangsúlyos az önmeghatározás és az ideológiák, célok megjelenítése.²¹ Funkcióit vizsgálva a politikai, történeti és egységesítő rendeltetése a leglényegesebb. A Nemzeti Hitvallást tanulmányozva is felfedezhetjük ugyanezeket a jellemzőket. A történeti narratíva kiemelt szerepet kap benne, melynek célja végső soron a közös múlt és ezáltal a nemzeti egység kifejezése. Az Alaptörvény is ugyanezt fejezi ki, amikor azt egy szerződésként írja le „*a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között*”. Az alkotmányos önmeghatározás során, mind a kulturális nemzet, mind a politikai nemzet fogalmára utal, mindkettőt megjeleníti. „*Mi a magyar nemzet tagjai, felelősséggel minden magyarért [...] Mi Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.*” A kulturális megközelítést erősíti a magyar nyelv és kultúra védelmének kiemelése. Egyik álláspont mellett se foglal állást ezzel a jogalkotó, párhuzamosan jeleníti meg őket. Mindezekből az következik, hogy a határon túli magyar kisebbségek és diaszpóra tagjai az etnikai-kulturális nemzet tagjai, míg a Magyarországon élő nemzetiségek magyar állampolgárok, és a politikai nemzet részei.²² A VB magyar Alaptörvényről szóló véleményében kifejti, hogy egy másfajta nyelvezet szerencsésebb lett volna; álláspontja szerint a „*Mi Magyarország állampolgárai*” helyesebb megfogalmazás, mert etnikai feszültségekhez és nemzetközi bonyodalmakhoz vezethet a jelenlegi szöveg. A felelősségérzet megjelenítését is aggályosnak tartja a Bizottság, és figyelmeztet arra, hogy más államok szuverenitását sértheti a gondoskodó anyaországi modell nem megfelelő alkalmazása. A vélemény mindezek mellett kihangsúlyozza a preambulumok egységesítő funkciójának fontosságát, és kitér arra, hogy a preambulumok tartalmának meghatározása az adott állam feladata, hiszen nincsenek európai szttenderdek.²³

²¹ REPUBLIKON 2011a

²² PÁKOZDI-SULYOK 2011

²³ VB Alaptörvény 2011

2.3.2 Az Alaptörvény nemzeti önmeghatározása és a határon túli nemzettettekért viselt felelősség kérdése a tételes rendelkezések között

Az Alaptörvény D. cikke a Nemzeti Hitvallásban foglalt önmeghatározást tovább bővíti, részletesebben kifejti (lásd: 2.2). A gondoskodó anyaország modellje jelenik meg, amikor a politikai nemzet határai között élők felelősséget éreznek a határon túli magyarokért, és feladatuknak érzik a sorsukkal való törődést, nemcsak mint passzív szemlélő, hanem mint aktív alany is támogatva a nemzettesten kívül élők érdekeinek érvényesítését. A Nemzeti Hitvallás és az Alapvetés ezzel felhatalmazást ad a politikai elitnek a határon túli magyarok helyzetének rendezésére, és a választójog témakörének újraértelmezésére. Az ET ajánlásában kifejtette, hogy *„az anyaországok jogosan játszhatnak fontos szerepet a kisebbségi jogok fenntartásában, ha érdeklődést tanúsítanak az iránt, hogy mi történik a más országokban élő nemzettársaikkal, [kiemeli azonban, hogy] elengedhetetlen, hogy ez a támogatás tiszteletben tartsa azoknak az államoknak a jogrendjét, ahol az adott kisebbségek élnek, és bármilyen szabályozási cselekményt előzetesen egyeztessenek ezen államok kormányaival.”*²⁴ Viszont ellentétes vélemények is léteznek, nem mindenki ért egyet a gondoskodó anyaország modelljével, vagy csak kevésbé aktívabb szerepet szánának az anyaországnak. A szavazati jog megadásával kapcsolatosan is különböző felfogások és modellek vannak Európában és világszerte is. A Velencei Bizottság a külföldön történő szavazással foglalkozva ajánlásában megállapította, hogy a határon túl élő állampolgárok számára a szavazati jog biztosítása szükséges és támogatandó, habár az EJEE nem teszi kötelezővé.²⁵

²⁴ Vö. ETPK 1735 (2006)

²⁵ VB OCV 2011

2.4 Nemzetközi modellek

2.4.1 Alapvetések

Az állampolgárok a választás napján különböző okokból tartózkodhatnak külföldön: vannak olyan állampolgárok, akik a választás napján átmenetileg tartózkodnak külföldön (pl. nyaralás); elképzelhető, hogy csak a szavazás napján vannak külföldön, de ezt követően visszatérnek hazájukba; vannak, akik huzamosabb ideig tartózkodnak külföldön munkavállalás, tanulás céljából;²⁶ végül vannak azok, akikről viszont nagy bizonyossággal elmondható, hogy soha nem fognak az anyaország területén élni, ott nem is rendelkeznek lakóhellyel, miután különböző okokból véglegesen élnek az anyaország területén kívül (pl. portugál diaszpóra Latin-Amerikában vagy magyarok Erdélyben, Délvidéken).²⁷

2.4.2 A Velencei Bizottság gyakorlata

A Velencei Bizottság számos ajánlást fogalmazott meg a választójog vonatkozásában, többek között a 2002-ben elfogadta a választójogi általános iránymutatását²⁸, amely a választójog vonatkozásában az európai standardokat kívánja meghatározni. E véleményben azonban kevés szó esik a külföldön élő állampolgárok szavazati jogáról, ezért a testület 2010-ben úgy határozott, hogy egy önálló jelentés készít a külföldön élő állampolgárok szavazati jogáról. A jelentés elkészítését az indokolta, hogy egyre több állam szembesül azzal, hogy állampolgárai állandó vagy ideiglenes jelleggel a választás napján külföldön tartózkodnak, és a külföldön élő állampolgárok igénylik azt, hogy a választáskor politikai jogaikat gyakorolhassák.²⁹ A jelentés alapvetően pozitív, bátorító üzenet megfogalmazására törekedett, de az esetleges gyakorlati problémák bemutatását is fontosnak tartotta.³⁰ A testület jelentése elkészítésekor nagymértékben támaszkodott az EJEB döntéseire, az ET dokumentumaira valamint az egyes európai államok alkotmányaira és választójogi törvényeire. Az EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke³¹

²⁶ Ezen állampolgárok rendelkeznek hazájukban lakcímmel, és várható, hogy egyszer haza is térnek.

²⁷ TRÓCSÁNYI 2011

²⁸ VB ELECTORAL CODE 2002

²⁹ ld. VB OCV 2011

³⁰ TRÓCSÁNYI 2011

³¹ „A Magas szerződő felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, amelyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését”

tekinthető kiindulási alapnak,³² amely szövegszerűen csak intézményvédelmi kötelezettséget fogalmaz meg az államok számára. Az EJEb a Mathieu-Mohin és Clerfayt v. Belgium ügyben³³ megállapította, hogy e cikk egyéni jogokat is magába foglal: a választójogot (aktív) és a választhatóság (passzív) jogát. E jog azonban nem abszolút, hiszen Európában nem létezik egyetlen előnyben részesített választójogi rendszer, annak kialakítását történeti, kulturális és politikai hagyományok erősen befolyásolják.³⁴

A VB-vélemény hivatkozik az EJEb azon legfontosabb döntéseire, amelyek a külföldön élő állampolgárok választójogával kapcsolatosak. A Melnychenko v. Ukrajna ügyben³⁵ a bíróság megállapította, hogy noha az országok többsége nem igényli azt, hogy a képviselőjelölt az ország területén tartózkodjék, Ukrajna mégsem sértette meg az EJE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét, miután az nem abszolút jog, az ország területén való tartózkodás előírása az adott ország belátásán alapszik. Érzékelhető, hogy a Bíróság a választójog aktív oldalát nézve szigorúbb mércét állapít meg, hiszen a választójog korlátozásának törvényes célt kell szolgálnia, és meg kell felelnie az arányosság követelményének.³⁶

2.4.3 Magyar alkotmánybírósági gyakorlat

A VB külhoni szavazásról szóló véleményében megfogalmazottakon kívül nem hagyhatóak figyelmen kívül az AB vonatkozó döntései sem. A 3/1990. (III. 4.) ABH alkotmányellenesnek minősített és megsemmisítette a korábbi Vj. azon rendelkezését, amely kimondta, hogy a választásban akadályozott az, aki a választás napján külföldön tartózkodik. A 32/2004. (IX. 14.) ABH mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás napján külföldön tartózkodó, de az Alkotmány alapján választójoggal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának módját és garanciáit szabályozzák. Az 54/2008. (IV. 24.) ABH pedig megállapította, hogy alkotmányellenes helyzet keletkezett abból a helyzetből kifolyólag, hogy az Országgyűlés nem biztosította a választások során a választójog feltételeit azon választópolgárok számára, akik a

³² TRÓCSÁNYI 2011

³³ App. No. 9267/81

³⁴ Trócsányi előadásában azt is kiemelte továbbá, hogy a bírói gyakorlat szerint a korlátozás azonban nem foszthatja meg a jogot lényeges tartalmától és nem teheti teljesen illuzórikussá annak gyakorlását, valamint az alkalmazott eszköz nem lehet aránytalan az elérni kívánt célhoz képest (aránytalan korlátozás tilalma).

³⁵ App. No. 17707/02

³⁶ TRÓCSÁNYI 2011

Ve. által meghatározott³⁷ külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak. A fenti határozatok szellemiségükben arra irányultak, hogy a külföldön élő, ott tartózkodó állampolgárok a választójogukat gyakorolhassák.³⁸

2.4.4 Nemzetközi gyakorlat

A Velencei Bizottság jelentése kimutatta, hogy a legtöbb európai ország – néhány kivételtől eltekintve – biztosítja a külföldön élő, tartózkodó állampolgárai részére a választásokon való aktív választójogot. (Kivételek pl. Görögország³⁹, Törökország és San Marino). A támogató-megengedő országok szabályozásai között oly módon lehet különbségeket tenni, hogy vannak olyan országok, amelyek egyáltalán nem kívánnak tartalmi korlátozást beiktatni a szabályozásba, és vannak olyan országok, amelyek korlátozásokkal, ezek közül is az időbeli korlátozással kívánják biztosítani a külföldön élő állampolgárok számára a szavazati jogot.⁴⁰

A „gondoskodó anyaországi” modellbe azok az országok tartoznak, amelyeknél a külföldön élő állampolgárok száma jelentős, azaz a diaszpóra erős. Ezen országok a nemzeti alkotmányban és törvényi szinten is szabályozni kívánják az anyaország és az anyaországon kívül élő nemzettestek viszonyát, sőt egyfajta diaszpóra-jog is kialakul.⁴¹ Ilyen országok - az általunk is vizsgáltak között - például Franciaország, Románia, Portugália, Horvátország, Szerbia és Olaszország. A közép- és kelet európai országokban a rendszerváltozást megelőzően a külföldön élő állampolgárok szavazati joga fel sem merülhetett, a rendszerváltozást követően a helyzet megváltozott, a történelmi körülményekből adódóan olyan helyzetek alakultak ki, amelynek következtében az egyes országok nemzettestei nagy lélekszámban a szomszédos országokban élnek, s így az anyaországok felelősséget éreznek, viselnek a határaikon túl élő nemzettársak sorsáért.⁴² Közép- és Kelet Európa országaiban az állampolgársági törvények módosításai révén széles körben biztosítják a nemzeti állampolgárság megszerzésének lehetőségét a külföldön élő állampolgárok számára. Ez a helyzet akkor is fennáll, ha egy ország

³⁷ Ve. 96/A §. (1)

³⁸ TRÓCSÁNYI 2011

³⁹ Az ország szabályozásának problematikájára a későbbiekben azonban még kitérünk.

⁴⁰ TRÓCSÁNYI 2011

⁴¹ ld pl. olasz alkotmány 56. és 57. cikkelyeit, portugál alkotmány 14. cikkelyét

⁴² Erre példa hazánk korábbi Alkotmányának 6. § (3) bekezdése vagy az új Alaptörvény Nemzeti Hitvallása és a D. cikk is.

felbomlása (pl. Jugoszlávia) következtében élnek állampolgárok anyaországaikon kívül.⁴³⁴⁴ (Az egyetlen jelentős és szembetűnő kivétel talán Ausztria, amely a szövetségi alkotmány szintjén - feltehetően történelmi okokra visszavezetve - tiltja a kettős állampolgárságot.)

2.4.5 Francia modell

Franciaországban⁴⁵ a külföldi franciák száma 2,5 millió főre tehető, közülük 1,5 millióan regisztráltak a *Registre mondial des Français établis hors de France*-ba. 2004 óta ez a regiszter helyettesíti a konzulátusokon nyilvántartott listákat.⁴⁶ (1987 óta évente 2,3%-kal növekszik a külföldi franciák száma.) Jelenleg az expatriáltak teljes aránya 43,4%, és a nagy népességmozgás gyökereit a gyarmatbirodalom idején kell keresni. Franciaország volt az egyetlen állam, amely elismerte az anyaországból kiszakadt személyek számára, hogy az állam politikai választásaiban részt vehessenek. Az expatriáltak nemzetközi szervezetet hoztak létre (*l'Union des Français de l'étranger*). 1958-ban szenátusi képviselőjük is megvalósult, egy 2008-as módosítás óta pedig a teljes képvisellel rendelkeznek a Nemzetgyűlésben (2012-től).⁴⁷ 2004-ben létrejött az *Assemblée des Français de l'étranger*⁴⁸ („Külföldi franciák tanácsa”, továbbiakban Tanács), amelyet alapvetően tanácsadó testületnek tekintettek. A testület a franciák külföldi jelenlétének erősítésével kapcsolatban ad tanácsot külföldi franciák számára, a külügyminiszter elnöklete alatt. Egy 2009-ben történt módosítás óta a Tanács 155 tagú, akiket 6 évre választanak általános és közvetlen választójog alapján azok a külföldi franciák, akik 52 kerületben vannak regisztrálva a választói névjegyzékben. A Tanács rotációs rendszerben működik, a tagjainak a fele minden harmadik évben megújul. Annak ellenére, hogy az internetes szavazás bevezetésére irányuló kezdeti erőfeszítések meghiúsultak (2%-os részvétel), a következő, 2012. júniusi választáson a külföldi francia állampolgárok levélben, elektronikusan vagy a külképviseleteken is szavazhatnak majd⁴⁹ arra a 11 helyre, amelyet az 577 főt számláló Képviselőházban határoztak meg a számukra. Az arányosság elvét követve eltöröltek 11 választókerület, hogy a létszám ne

⁴³ TRÓCSÁNYI 2011

⁴⁴ 2007-ben egy svéd demokrácia kutató intézet felmérése alapján 193 államból 115-ben vannak szabályai az államhatáron kívül tartózkodó választópolgárok választójogával kapcsolatban, ez összességében a vizsgált államok 60%-a. (GARRAUD-MAYLAM 2011)

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Ld. 2. melléklet

⁴⁷ 1958. évi Alkotmány 24. cikke biztosítja számukra, amit 2008. július 23-án alkotmányerejű törvénnyel módosítottak. Ez a módosítás 2010. május óta hatályos.

⁴⁸ *Loi n° 2004-805 du 9 août 2004*

⁴⁹ Az Államtanács ezt a döntését azzal indokolta, hogy ha több utat biztosítanak a választásokon való részvételhez, akkor ez növeli a részvételt. *Décret n° 2011-843 relatif à l'élection de députés par les Français de l'étranger adopté par le Conseil d'Etat le 15 juillet 2011.*

változzon, ezzel továbbra is arányos maradt a választási rendszer. A választókerületek kialakítása a demográfiai mutatók alapján történik, amelyek alapján az alábbi választókerületek léteznek jelenleg: Ausztrália és Óceánia; Latin-Amerika; USA; Afrika; Kelet-Európa, Közel-Kelet; Egyesült Királyság; Írország; Skandináv államok; Balti államok; Németország és végül Svájc.

2.4.6 Román modell

A román rendszer ismertetésében Varga megállapításait vesszük alapul.⁵⁰ A külföldön élő román állampolgárok választójoga alapvetően három jogszabály által (alkotmány, választási törvény, állampolgársági törvény) meghatározott. A választójog gyakorlásának feltételeit a 2003-as alkotmánymódosítás jelentősen könnyítette és kiterjesztette a kettős állampolgárokra is állandó lakhelyüktől függetlenül.⁵¹

Az általános parlamenti választások esetében választhatnak kettős állampolgárok is, illetve választhatnak azon román személyek is, akiknek külföldön van az állandó vagy ideiglenes lakhelye.⁵² A választhatóság jogával a csak román vagy kettős állampolgársággal, de állandó romániai lakhellyel rendelkező személyek rendelkeznek. A jelenleg érvényes parlamenti választási rendszert, a 2008-ban hatályba lépett választási törvény szabályozza. Egyik eleme, hogy a korábbi arányos pártlistás szavazási rendszert felváltotta, egy tisztán egyéni szavazókörzetes, egyfordulós, még mindig arányosnak mondható rendszer. Ez lényegében megteremtette formálisan⁵³ a külföldön élő román állampolgárok parlamenti képviselét. Az új választási rendszerben az expatriáltak parlamenti képvisellete úgy teljesül, hogy a 42 romániai választókerület mellett egy 43. is megjelenik, amely magába foglalja a nem romániai területek egészét (4 egyéni képviselői, 2 egyéni szenátori szavazókörzettel).⁵⁴

A választói névjegyzék kétféle lehet⁵⁵: az állandó és a kiegészítő névjegyzék – azok számára, akik a választás napján nem a lakhelyük szerinti szavazóhelységben adják le voksukat.

⁵⁰ VARGA 2011

⁵¹ A jelenlegi román alkotmány 1991-ben lett elfogadva, majd 2003-ban módosult. A jelenleg hatályos választási törvény, mely a parlamenti választást szabályozza az a 2008/35-ös számú törvény. Az állampolgárságot az 1991/21-es számú törvény szabályozza, mely többször is volt módosítva legutóbb 2007-ben.

⁵² Vö. BUREAN 2011

⁵³ VARGA 2011: Azért tekinthető formálisnak, hiszen ha korábban a külföldön élő román állampolgárok csak pártlistára szavazhattak, az új választási rendszer szerint pedig egyéni jelöltekre, de ezek szintén a pártok jelöltjei, másrészt képviselötük négy képviselőre és két szenátorra korlátozódik.

⁵⁴ A román parlament szerkezet kétkamarás, Képviselőházból és Szenátusból áll. Ld. VARGA-VERESS 2007

⁵⁵ Varga csoportosítása alapján.

Egy esetlegesen jó kampány, de még a jelöltre adott legtöbb szavazat sem garancia arra, hogy a jelölt elnyeri a mandátumot. A választási rendszerből adódóan egy olyan visszaosztási (kompenzáció) mechanizmus alakult ki, amely relativizálhatja a választáson elért eredményeket. Ezt a román választási szakemberek és politológusok elnevezték „Kötő-paradoxonnak”.⁵⁶

Ez az egész választási rendszer egyik alapvető és általános fogyatéka, de a külföldi állampolgárok esetében fokozza a leadott szavazatok jelentőségét és csökkenti a választásokon való részvétel tétjét, hiszen egy előre kiszámíthatatlan matematikai képlet dönti majd el, hogy melyik jelölt jut a mandátumhoz. Ez frusztrációt okozhat a jelöltben és a szavazóban egyaránt. A szavazás helyszíne olyan kérdés, mely nem teljesen megoldott, hiszen szavazni csak a diplomáciai kirendeltség épületeiben, a nagykövetségeken és a konzulátusokon lehet, ami sok esetben több száz kilométeres távolságra van a választók lakhelyétől, ami eleve olyan akadálnak bizonyulhat, hogy az érintettek nem fognak élni választójogukkal. A 2008-2009-es választásokon világszerte mintegy 221 szavazókör működött, illetve állt a szavazók rendelkezésére, amely meglehetősen csekély. A szavazás módját illetően jelenleg csak személyesen és az említett helyeken lehet, továbbá felmerült annak lehetősége, hogy postai úton, levélben lehessen szavazni. Ennek jelenleg több az ellenzője, mint támogatója, ahogy Varga ezt megállapította.⁵⁷

A 2009-es elnökválasztás a második fordulóban dőlt el a hivatalban lévő elnök javára minimális különbséggel és lényegében éppen a külföldön leadott szavazatokkal. Ez a szavazási eredmény szintén alacsony részvételt jelent, viszont eldöntötte az elnökválasztás eredményét, ezért a külföldi állampolgárok szavazati joga akár fel is értékelődhet, de aggodalmak is jelentkezhetnek ezzel kapcsolatban.⁵⁸

Ahogy az általunk áttekintett irodalomból kitűnik, a külföldi román állampolgárok választójoga bizonyosan megmarad, hiszen alkotmányos értékű és erejű alapjogról van szó, viszont további kérdésekre adhat okot, hogy mennyire segíti a törvényhozó, illetve a

Az állandó névjegyzékkel az a rendszerint visszatérő probléma, hogy a polgármesterek, akiknek feladata lenne ezt folyamatosan naprakészen tartani, sokszor számos pontatlanság jelenik meg, vagy amiatt, mert a lakcím megváltozott, de a régi címen szerepelnek, vagy azért mert személyek már elhaláloztak, de a névjegyzékben továbbra is fenn vannak tüntetve.

⁵⁶ VARGA 2011

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ Uo.

későbbiekben különböző adminisztratív intézkedésekkel a kormányzat az e jog gyakorlása előtt tornyosuló akadályok elosztatását, lebontását.⁵⁹

2.4.7 Portugál modell

Portugália a gondoskodó anyaországok egyik mintatípusa.⁶⁰ 15 millió portugálból megközelítőleg 5 millió az expatriált. A modern szabályozás megszületéséig a határon kívül élő portugálok kapcsolatát az anyaországgal és az ott élő családjaikkal elismerték, de politikai jogokat nem gyakorolhattak. A külhoni portugálok számára egyfajta szunnyadó nemzetiséget (ti. állampolgárságot, „*dormant nationality*”) biztosítottak, azt nem veszítették el ténylegesen, hiszen ha visszatértek az anyaország területére, az újból feléledt. 1974 után a területiális elvből kiindulva a „nemzetiség (ti. állampolgárság) elvét” („*principle of nationality*”) vezették be, ennek értelmében a külhoniak a nemzet részét képezték. A szabályozás megalkotásakor problémaként jelentkezett a régebben kivándorolt diaszpóra és az országot csak a közelmúltban elhagyó emigránsok közötti érdekkülönbség, míg az előbbiek csak kulturális kapcsolatot kívántak fenntartani, addig az utóbbiak teljes állampolgárságra tartottak igényt. A helyzetet a politikai jogok gyakorlásának az önkéntes konzulátusi regisztrációhoz kötésével oldották meg. Így kialakult a „*national political community*”-t, akiknek száma ma megközelítőleg 200000 fő, és a „*national community*”-t, a nem regisztráló külhoni portugálokat, akik csak kulturális és szociális jogaikkal élhetnek. A világon a portugálok hoztak létre először két külön választókerületet (Európán belül és kívül) a külhoni állampolgároknak, amelyekben 2-2 képviselőt választanak a '*national political community*' tagjai, 4 képviselőt küldve a 230 fős parlamentbe (*Assembleia da República*). A szavazás postai úton történik. A portugál szakemberek legnagyobb aggálya a külhoni állampolgárok egyre kisebb részvételi aránya a választásokon, és parlamenti alulreprezentáltsága.⁶¹

⁵⁹ VARGA 2011

⁶⁰ AGUIAR 2011

⁶¹ A külhoni portugálok választójogának gyakorlásával és a részvételi statisztikák elemzésével Marina Costa Lobo: *Portugal - Extended Voting Rights and Decreasing Participation* c. tanulmánya foglalkozik. A tanulmány a külhoni szavazók körében 2005-ben mindössze 25%-os részvételi arányt említ, amely nagyon alacsonynak tekinthető.

2.4.8 Szerb-horvát modell

A horvát modell szintén a gondoskodó anyaországok közé sorolható, ahogy ezt a Velencei Bizottság már hivatkozott véleménye is megállapítja. Horvátország megközelítőleg 4 millió fős lakossága mellett, 410000 élnek a határokon túl. A külhoni állampolgárok 2003-ban kapták meg az aktív és passzív választójogot. Legfeljebb 14 határon túli képviselő juthat be szavazatarányosan a horvát parlamentbe, a Száborba, ahol 8 nemzetiségi képviselő is jelen van a 140 anyaországi horvát képviselő mellett. A határon túli képviselők számát úgy számoljuk ki, hogy a 140 képviselő választására létrehozott 10 választókerületben leadott összes érvényes szavazat számát 140-nel elosztjuk, majd az így kapott eredményt elosztjuk a külhoni választókerületekben leadott összes érvényes szavazattal.⁶² Alapvetően alacsony a határon túli horvátok választási részvétele, és az is elsősorban Bosznia-Hercegovina területéről történik. (Szerbiában a külhoni szerbeket a külképviseleteken benyújtott kérelem alapján illeti meg a szavazati jog, viszont a parlamentben semmilyen intézményes képviselőjük nincs. Több százezren kétlaki, két lakcímmel is rendelkeznek, ők szerbiai lakóhelyük szerint szavaznak a szerb választásokon.)⁶³

2.4.9 A lengyel modell

Lengyelország is gondoskodó anyaország, ahol a külföldön ideiglenesen vagy tartósan tartózkodó állampolgárok (a külképviseleten írásban, telexen vagy faxon, legkésőbb a választás napja előtt 3 nappal leadott jelentkezés útján történt) regisztráció alapján szavazhatnak, csak személyesen.⁶⁴

A regisztráltak száma dinamikusan emelkedik, amit a 3. Melléklet szemléltet, ennek köszönhetően míg 2005-ben csak 161 külföldi szavazókör volt, addig 2007-ben már 215, ugyan kialakításuk néhol nehézségekbe ütközik a magas részvétel miatt, hiszen egyes helyeken több mint 4000-en is az urnákhoz járulnak. A választói névjegyzékeket a külképviseleteken őrzik, a külföldi szavazás megszervezéséért a konzul a felelős, de a lengyel külügyminiszter felügyeli az expatriáltak szavazását. A voksokat a Varsó (Központ) I. választókerület szavazataihoz

⁶² a horvát külhoni választókerületekben választott képviselők számára vonatkozó részt a 116/99 sz., a 2003. évi 53/03 sz. módosítással, egységes szerkezetben közzétett törvény szövege alapján vizsgáltuk. (*Act on Election of Representatives of the Croatian Parliament*)

⁶³ KORHECZ 2011

⁶⁴ VB OCV

számítják hozzá, mert itt egyébként is magas a részvételi arány, s így nem torzulnak az eredmények. (2005-ben 4,78%, 2007-ben pedig a 14,75% érkezett külföldi lengyel állampolgároktól.)⁶⁵

2.4.10 Görög modell

A korábbiakban jelzetteknek megfelelően ki kell térnünk a görög szabályozás különlegességeire is. Görögország „nem egészen” sorolható a gondoskodó anyaországok közé, de alkotmányi szabályozása alapján mégis oda kellene tartoznia, hiszen a görög alkotmány mintegy 30 éve biztosítja az expatriáltak számára a szavazati jog gyakorlásának lehetőségét, azonban a részletszabályokat megállapító törvény elfogadása azóta is várat magára. Az EJEB előtt nemrég lezárult ügy erre az ambivalens helyzetre mutatott rá, és adott iránymutatást. A két panaszos görög állampolgár (Sitaropoulos és Giakomoupoulos) Strasbourgban dolgoztak az Európa Tanács alkalmazottaiként, de állandó lakóhelyük Franciaországban volt. A görög parlamenti választások alkalmával szerettek volna szavazni Franciaországban, de a görög nagykövetség elutasította kérelmüket, mivel - ahogy említettük is az alkotmányi felhatalmazás dacára - nem volt megfelelő törvényi szabályozás a külföldi szavazás technikai szabályairól. Görögország 1975. évi alkotmányának 51 § (4) bekezdése ugyan felhatalmazást ad az expatriáltak szavazati jogának megadására, és az ehhez szükséges szabályok megalkotására, de erre még nem került sor, ezért a nagykövetség se tudta pozitívan elbírálni a kérelmet. Az egyik görög állampolgár ezért az EJEB-hez fordult.⁶⁶ A panaszt vizsgáló kamara „előzetes” döntésében azt állapította meg, hogy a görög állam megsértette az EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét, és ezt az álláspontját az EJEE-re, illetve a nemzeti alkotmány fent említett cikkére alapozta, amely nagy előrelépés az EJEB ítélkezési gyakorlatában. Az ügyet kiemelt jelentőségére tekintettel Nagykamara elé utalták, amely viszont ellentétes álláspontra helyezkedett⁶⁷, és megállapította, hogy a görög állam nem sértette meg az EJEE-t a szabályok megalkotásának elmulasztásával. Összességében megállapíthatjuk, hogy a görög állam az Alkotmánya alapján ugyan a gondoskodó anyaországok közé sorolandó lenne, de mégis a szabályozás hiánya miatt azok közé az országok közé tartozik, akik nem biztosítanak szavazati jogot külföldi állampolgáraiknak.

⁶⁵ OSCE/ODIHR 2008 (linket az irodalomjegyzékbe, és a teljes nevet is majd)

⁶⁶ Sitaropoulos and Others v. Greece (App. No. 42202/07, First Section)

⁶⁷ Sitaropoulos and Giakomoupoulos v. Greece (App. No. 42202/07, Grand Chamber)

2.4.11 A „laissez-faire”-modell

Az előbbieken említett országokkal ellentétben a „laissez-faire” típusú országok ugyan biztosítják a külföldön élő állampolgáraik számára a szavazati jogot, de feltételeket határoznak meg (pl. Nagy Britannia és Németország): főként időbeli korláthoz kötik a külföldön élő, ott tartózkodó állampolgárok szavazati jogát. Nagy Britanniában a szavazati jog gyakorlásának a feltétele, hogy az érintett a választást megelőző 15 évben meghatározott időn keresztül Nagy Britanniában élt és feliratkozott az eredeti lakcíme szerinti választói névjegyzékbe.⁶⁸ Németországban azon német állampolgárok esetében, akik az Európa Tanács országaiban élnek, a választáson való részvétel feltétele, hogy 1949. május 23. óta folyamatosan legalább 3 hónapot Németországban éljen, illetve az Európa Tanács országain kívüli államban élés esetén az állampolgár 10 évnél nem régebben hagyta el Németországot. Ilyen időbeli korlátozást vagy az anyaországban lakhellyel való rendelkezést több ország nemzeti szabálya is ismer.⁶⁹

2.4.12 A Velencei Bizottság következtetései

A VB érvei szerint az állampolgárság magában foglalja a választójogot, így a szavazati jog gyakorlását is, függetlenül attól, hogy az állampolgár hol él. Ezen szavazati jog biztosíthatja, hogy a külföldön élő állampolgárok az anyaország politikai életében távollétük ellenére is részt vehessenek, és ez garantálja az állampolgárok közötti egyenlőséget. A szavazati jog elősegítheti, hogy a külföldön élő állampolgár a nemzethez tartozónak vallja magát annak ellenére, hogy az anyaországától távol él. A személyek szabad mozgása, az európai mobilitás is megkívánja, hogy a külföldön élők szavazati joga biztosítva legyen.⁷⁰

A Bizottság a külföldön történő szavazásnak teljes kizárását nem tartja szerencsésnek, de bizonyos szenzitív esetekben jó megoldásnak tartja azt, ha a külföldön élő szavazók számára speciális parlamenti képviselő kialakítására kerül sor. A testület valamilyen formai, esetleges korlátozó követelmény meghatározásával egyetért (például speciális választói névjegyzék felállítása, viszont csak nagykövetségen történő szavazást azonban akkor tartja elegendőnek), ha

⁶⁸ PARKINSON 2011

Az ügyben döntés azonban még nem várható egyhamar mert a híradások szerint az angol panaszos 2009. március 26-án fordult az EJEB-hez, ahol a panasz befogadhatóságának vizsgálata még minden bizonnyal zajlik.

⁶⁹ TRÓCSÁNYI 2011

⁷⁰ Uo.

más szavazási módozatok (például levél, elektronikus szavazás, meghatalmazás útján történő szavazás) valamilyen okból nem tekinthető biztosnak és hitelesnek.⁷¹

2.5 Jelenleg hatályos jogszabályi háttér

A jelenleg hatályos Ve. keletkezése a rendszerváltás idejére vezethető vissza, amikor is az előzetes egyeztetések során a különböző politikai erők eltérő érdekeket próbáltak meg érvényesíteni, végül hosszas tárgyalások eredményeként jött létre egy háromelemű vegyes választási rendszer, melyben az alkotók célkitűzése szerint ötvözték az arányos és a többségi rendszerek előnyeit, s biztosították a parlamentáris demokrácia létrejöttét békés úton.⁷² Azóta nem is történt átfogó változtatás egészen a mostani tervezetig, ami egyedülállónak mondható a volt szocialista blokk országai között,⁷³ pedig voltak reformjavaslatok, és több komoly hiátus is kimutatható a rendszerben. Erre hoz példákat Lovas András, pl. az AB kapcsolódó álláspontjára hivatkozva (65/B/1995 ABH). A pártok különböző törvényjavaslataira is felhívja a figyelmet, melyeket azonban nem sikerült kompromisszumra transzformálni az új jogszabály megalkotásához szükséges többség elérése érdekében.⁷⁴ Most azonban megvan a kormánypártnak a lehetősége arra, hogy kiigazítsa a Vj. hiányosságait, és egy korrekt szabályozással alakítsa ki az új választási rendszert.

A jogszabály alkotási feladat világos, de még inkább elnapolhatatlan a kérdés rendezése a Nemzeti Hitvallás azon része okán, mely hivatkozik *„az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egység”*-ének megőrzésére, valamint amely szerint az Alaptörvény *„szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”*. Ha azonban a XXIII. cikk, (5) bekezdést nézzük, abban a következőket találjuk: *„Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”*

A Vj. preambuluma megállapítja, hogy *„határainkon kívül élő magyar állampolgárok a politikai közösség részesei [és a] magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat.”*⁷⁵ Ezzel tehát megteremtődött a határon túli magyar állampolgárok szavazati joggyakorlásának lehetősége, korlátozott módon, melyre nincs példa egy ország

⁷¹ TRÓCSÁNYI 2011

⁷² KUKORELLI 2007

⁷³ PC ESÉLYEGYENLŐSÉG

⁷⁴ LOVAS 2009

⁷⁵ Vj. 12.§ (3)

választójogi rendszerében sem.⁷⁶ Emellett azonban szükséges a választási eljárásban is részletesen szabályozni magát a metódust, melynek segítségével *de facto* gyakorolhatják választójogukat a Magyarország határain kívül élő magyar állampolgárok, mellyel *de iure* rendelkeznek. Áprilisban került a kormányülés elé a választási eljárásról szóló törvény módosításának tárgyköre,⁷⁷ és nem ismertek a szabályozási koncepció elvei, így munkánk végén javaslatainkkal igyekeztünk alternatívát kínálni néhány neuralgikus ponton.

2.6 A választójog vonatkozó vetületei

A választási eljárás milyenségének kialakítása során kiindulópontként kell tekinteni a választójogra, mivel az határolja be a procedúra szabályainak megalkotói számára a választási lehetőségek korlátait.

Ha a gyökereit vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a választójog politikai alapjog, melynek megjelenése a francia forradalom idejére datálható. Ha a választójogot, mint állami érdeket vizsgáljuk, mely megfelelő felhatalmazást ad a hatalom gyakorlójának számára a cselekvésre, tekinthető olyan jognak az állampolgár részéről, mely az emberi méltóságból ered, és a véleménynyilvánításhoz való jog egyik leglényegesebb megnyilvánulása.

Munkánkban kiemeltük a választójogot és a hozzá kapcsolódó eljárást abból a rendszerből, mely az állampolgári jogok és kötelezettségek halmaza, s melynek bizonyos pontjai még tisztázásra szorulnak a Magyarország határain túl élő állampolgárok vonatkozásában (pl. honvédelmi kötelezettség, egyéb jogok).

Ha történeti kontextusban tekintjük át a választójog szerepét, megállapíthatjuk, hogy hazánkban az első népképviselési elven alapuló választójogi törvény az 1848. évi V. tc. volt, mely nem biztosította az általános választójogot, de ez nem is volt elvárható a kor viszonyait vizsgálva, hiszen Nyugat-Európában sem voltak liberálisabb rendelkezések akkoriban. A nők szavazati jogának áttekintésekor megállapíthatjuk, hogy Magyarországon hamarabb, 1918-ban jutottak szavazati joghoz a gyengébbik nem képviselői, mint nem egy nyugati demokráciában

⁷⁶ JAKAB 2012

⁷⁷ 1429/2011. (XII. 7.) Korm. határozat a Kormány 2012. I. félévi munkatervéről

(Franciaország - 1944, Svájc – 1971).⁷⁸

A választójog gyakorlásának határai is folyamatosan változtak az évtizedek folyamán, amellett, hogy az ellenzék állandó követelése közé tartozott a választójog kiszélesítése, és születtek is erre javaslatok pl. gróf Andrássy és a plurális választójog, valamint a Kristóffy-féle kísérlet. Ennek ellenére nem történt érdemi előrelépés a témakörben, hiszen a kormánypárt ellenezte azt, például Tisza István szerint a műveltségi cenzus és rendes foglalkozás nélküli választási jogosultság bevezetése a parlament munkájának alacsony szintre süllyedésével járna.⁷⁹

A két világháború között a Tanácsköztársaság átmeneti szabályainak kivételével és a Friedrich-féle reformot leszámítva nem volt demokratikus választási törvény, és a Bethlen-kormány által készített, 2200/1922 ME rendelet már visszatért a nyílt választásokhoz vidéken, mivel az jobban illett a magyarság jelleméhez álláspontjuk szerint. A kormány számára igyekeztek biztosítani a többséget, különböző választójogi cenzusokkal (műveltségi, lakhatási stb.). Az 1925. évi XXVI. törvénycikk is ezen az úton haladt, és nem is volt ez másként az 1938. évi XIX. törvénnyel sem, pedig ez demokratikusabb volt, de szövevényességének köszönhetően biztosította a kormánypárt uralmát, hiába féltette a kormányzó elit a hatalmát a választójog kiszélesítésétől.⁸⁰

Csak a második világháború után lett egyenlő a választójog, majd a diktatórikus rendszer, mint oly sok más, ennek a jogintézménynek a demokratikusságát is látszattá tette. Példának okáért minden jelölés a Hazafias Népfronttól származott, mivel a hivatalos álláspont szerint az a párttagok és a párton kívüliek szövetsége, és kifejezi a nép érdekeit, akik abban dönthetnek, hogy a szocializmus miként épüljön tovább, miután már lemondtak a kapitalizmusról, valamint számos, főleg politikai bűncselekmény elkövetőjének korlátozták a választójogát.⁸¹ Ez a tendencia érvényesült egészen a rendszerváltozásig, hiszen azóta biztosított Magyarországon a választójog egyenlősége.

A választójog határon túli állampolgároknak való megadását három okra vezeti vissza a Republikon Intézet összehasonlító elemzése, mégpedig a nagy kivándorlások, a

⁷⁸ 1971. február 7. - Svájc választójogot ad a nők számára

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1971_februar_7_svajc_valasztojogot_ad_a_nok_szamara/

⁷⁹ BAKONYI 2005, 62-66

⁸⁰ PÖLÖSKEI 2009, 16-28

⁸¹ BACSÓ-VIDA 1971

gyarmatbirodalmak, valamint a történelmi trauma, mint hazánkban.⁸² Ennek ellenére el kell ismernünk, hogy minden ország egyedi történelmi-politikai helyzettel rendelkezik, hiszen az sem mellékes kérdés például, hogy mennyi a határon kívül élő állampolgárok száma, kivándorlásuk hogyan történt, és várható aktivitásuk milyenségét is figyelembe kell venni.

Ennek a területnek a vizsgálatakor nem tekinthetünk el az állampolgárság kedvezményes megszerzésének szabályozásában történt változásoktól, mivel a 2010-es módosítás indikálta azt a folyamatot, mely az új választójogi szabályozás kialakításának kötelezettségét eredményezi. A 2011. január elsejétől hatályos szabályozás szerint kedvezményesen honosítható, akinek *„felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja”*, feltéve, hogy semmilyen biztonsági kockázatokat nem jelent, és büntetőeljárás sem folyik vagy folyt ellene hazánkban.⁸³ Ennek hatására várható volt, hogy jelentős számban megugrik a magyar állampolgárságot szerzők száma, ami meg is történt, de nem olyan mértékben, ahogy arra az elemzők számítottak, hiszen március 15-ig 150000 határon túli magyar kapott magyar állampolgárságot.⁸⁴

A választójog teljes egyenlősége az eddigi évszázadok során nem volt biztosítva, hiszen az állam szuverenitásához tartozik, hogy egyáltalán alanyi jognak tekinthetjük-e a választójogot? Mivel Alaptörvényünk ezt garantálja minden állampolgár számára, bizonyos korlátozással a határon kívül élő állampolgárok vonatkozásában, tekinthetjük ezt a szűkítést annak a következményének, hogy az állampolgárok eme csoportja felett nem gyakorolhatja a területi szuverenitásból eredő jogait az állam. A választójog magyarországi lakóhelyhez kötése a tartalmi jogegyenlőséggel szemben formai szempontból garantálja az egyenlőséget a teljesség korlátozásával. Itt a formális egyenlőség tűnik méltányosabbnak a jogpozitívista elmélettel ellentétben, mivel tartalmi szempontból nem ugyanolyan mértékben teljesíthetik kötelezettségeiket és gyakorolhatják jogaikat a határon túl élő állampolgárok. Ezért álláspontunk szerint nem tartoznak egy csoportba a diszkriminációs vizsgálat szempontjából, bár ennek megítélése az AB tiszte a homogén csoport létrejöttének vonatkozásában.

A taláros testület több határozatában is foglalkozott már a választópolgárok egyenlőségének kérdésével, pl 6/1991. (II. 28.) ABH-ban kimondta, hogy a választójog

⁸² REPUBLIKON 2011b

⁸³ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról

⁸⁴ <http://www.hir24.hu/belfold/2012/03/02/150-ezer-uj-magyar-allampolgar-van/>

általánossága és egyenlősége nem kezelhető abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. Az AB álláspontja szerint azonban - éppen azért, mert különösen fontos jogról van szó - akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el, és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. A 809/B/1998. ABH ezt tovább konkretizálja, megállapítva, hogy az egyéni választókerületek eltérő nagysága, illetőleg az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma miatt a választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában. Az AB határozatai tehát engedik a választójog egyenlőségének és általánosságának korlátozását.

Jelen esetben ennek a korlátozásnak az elvi okaként az az érv fogalmazható meg, hogy a határon túl élő magyar állampolgárok nincsenek olyan szoros kapcsolatban az anyaországgal. Társadalmi feszültséget keltene, ha létszámuknak megfelelő számaránnyal képviseltethetnék magukat az Országgyűlésben, annak dacára, hogy a törvényhozói munkásság eredménye csak közvetve érinti őket. Valamint, a taláros testület arra is felhívta a figyelmet, hogy a választójog egyenlősége szoros kapcsolatban áll a jogállamiság elvével, azt a diszkrimináció tilalmából, ezt pedig az egyenlő emberi méltóság szabályaiból vezette le. Az alkotmányos democráciákban az „egy ember-egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban.⁸⁵

⁸⁵ 22/2005 (VI. 17.) ABH

3 Módosítási javaslatok

A választójogi szabályozás tekintetében 2011-ben fordulóponthoz értünk. Az Alaptörvény rendelkezései is előrevetítik, hogy ezt a helyzetet sarkalatos törvény útján rendezni kell. A továbbiakban szeretnénk bemutatni, hogy általunk javasolt módosításokkal hogyan lehetne szabályozni a határon túli magyar állampolgárok választásokon való részvételét.

Ahhoz, hogy a Ve. megváltoztatásával a határon túl élő magyar állampolgárok szavazati joga biztosítva legyen, szükséges, hogy a vonatkozó egyéb anyagi és eljárásjogi szabályok is módosuljanak.

Jelen fejezetben a „Magyarország határain túl élő állampolgárok” kifejezés helyett a választópolgár szót használjuk, mivel eme csoport központi jelentősége miatt egyértelműen megállapítható így is szerepük miatt, hogy rájuk vonatkoztatunk, mégis, így egyszerűbbé válik a fejezet értelmezése.

3.1 Anyagi jogi szabályozás

Jelen esetben a Ve. eljárásjogi jellegű, mivel a választási eljárásban közreműködő szervezetek eljárási cselekményei kerülnek benne szabályozásra. A Vj.⁸⁶ tartalmaz olyan jogintézményeket, amelyek a Ve. módosításának hatására változtatást igényelnek.

Amikor az anyagi jogszabályokat módosítja, a jogalkotó számos opció közül választhat. Sajnos nincs tökéletes megoldás: minden rendszernek megvan a maga előnye és hátránya, ám a jogalkotónak törekednie kell arra, hogy a koncepciójával az előnyök maradjanak túlsúlyban. Jelen esetben a választójog négy alapelvének maradéktalan érvényre juttatása okoz nehézségeket. Ahhoz, hogy a választópolgárok számára biztosított választójog általános, titkos, egyenlő és közvetlen legyen, muszáj áldozatokat hozni.

3.1.1 A választás

⁸⁶ A korábbi, országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv-t felváltó jogszabály 2011. 12. 30.-án került kihirdetésre.

Az egyenlő választójog elvének maradéktalan érvényesülése érdekében a választópolgárok egyéni kerületben illetve országos lista alapján szavazhatnának.. Ennek megfelelően a Vj. 12. §-ának (3)-a az alábbiak szerint módosulna javaslatunk szerint:

(3) A Magyarország határain túl élő magyar választópolgár

a) egyéni választókerület jelöltjeire és

b) pártlistára szavazhat

Ennek indoka, hogy csak az egyik választási lehetőség biztosítása sérti az egyenlőség elvét, amely fél szavazatot eredményez. Ez az Alaptörvénnyel összefér, azonban a PPJNE-vel (kihirdette: 1976. évi 8. tvr.) valamint az EJEE-vel ellentétes szabályozásra vezetne. Ez a két nemzetközi jogi egyezmény Magyarországra nézve kötelező, így a fél szavazat bevezetése nemzetközi jogi jogsértést eredményezne.⁸⁷ Az állampolgárságnak a lehető legtermészetesebb módon szerves részét kell képeznie a szavazati jognak is. A fél szavazati jog ugyanis egyfajta „másodrendű” állampolgárság érzetét keltheti a határokon túl élő magyar választópolgárok esetében. Emiatt érezzük szükségesnek a választási rendszer ennek megfelelő kialakítását az állampolgárok vonatkozásában is.

Ám felmerül a kétely, hogy a választójog egyenlőségének ily módon történő érvényesítése valóban megoldaná-e a problémákat? Tíz darab mandátum ugyanis sokkal több választópolgárra jut, mint a belföldön élő választópolgárok esetében. Több szavazat áll egy mandátum mögött, ami óhatatlanul sérti az egyenlőség elvét. Az egyéni választókerület további kritikája, hogy jelentős többletköltséget is okozna egy ilyen rendszer, valamint a választási eljárások lebonyolítását jelentősen megnehezítené. Ám visszautalva az ABH-kra elmondható, hogy a szavazati jog szempontjából előremutatóbb szabályozást jelent, ha korlátozva is, de biztosítjuk a határon túl élő magyar állampolgárok számára mindkét választási lehetőséget.

Ennek ellenére a nemrég hatályba lépett Vj., mérlegelve az egyéni választókerület okozta nehézségeket a választópolgárok számára, csak az országos listára való szavazati jogot biztosítja. Hogy ez a rendszer milyen kritikákat fog kapni és a gyakorlati tapasztalatokat tudják-e majd igazolni, még a jövő kérdése.

⁸⁷ JAKAB 2012

3.1.2 Az egyéni választókerületek

Az egyéni választókerületek felállítását a lengyel választási eljárás mintája alapján oldottuk meg. A lengyel minta szerint a határon túli állampolgárok egyéni kerületi voksukat a Varsó (Központ) I. szavazókerületben adhatják le, így biztosítva számukra a választójog egyenlőségét.⁸⁸ Így alakítanánk ki Budapesten az egyéni kerületeket, ahol a választópolgárok szavaznának ezen választókerületek jelöltjeire, a listás szavazat mellett.

Ennek megfelelően a Vj. 4.§-a az alábbi (10) bekezdéssel bővülne *de lege ferenda* javaslatunk szerint:

4.§ (10) A Magyarország határain kívül élő magyarok az egyéni jelöltek megválasztásakor minden esetben budapesti választókerületekben szavazhatnak, melyek kialakításának módját e törvény melléklete tartalmazza.

Bár a rendszer alapjául még minta is szolgál, nem szabad elfelednünk, hogy ez a megoldás közel sem tökéletes. Az összes választópolgár számára kialakított néhány egyéni választókerület sértheti a választási kerületek arányosságának követelményét.

3.1.3 Az országgyűlési képviselők száma

Az általunk készített eljárásjogi *de lege ferenda* javaslat biztosítja, hogy a határon túli magyar állampolgárok a lakhelyük szerint illetékes ún. konzuli szavazókörökben gyakorolhassák szavazati jogukat. Számarányukra tekintettel - javaslatunk szerint - tíz mandátumot lehetne szerezni a képviselők által. Ennek megfelelően a Vj. 3. §-a az alábbiak szerint módosulna javaslatunk tartalma alapján:

3. § (1) Az országgyűlési képviselők száma kétszáz.

(2) Száznégy országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhat országgyűlési képviselőt országos listán választanak.

(3) A Magyarország határain túl élő magyarok által választható képviselők száma a mindenkori képviselők számának 5%-a.

⁸⁸ Vö. VB OCV 2011

A képviselői helyekből kettőt az Európán kívüli országok választási területéről, (ebből egy mandátum szerepelne országos listán és egy egyéni kerületben) nyolcat pedig az Európán belüli országok választási területéről lehetne megszerezni, (ebből három egyéni kerületben, öt pedig országos listán megszerezhető mandátum lenne). Ez hasonlít a portugál választási rendszerhez, ahol a határon túli állampolgárok két-két képviselőt választhatnak. Kettőt egy Európát lefedő választási területről, kettőt pedig egy Európán kívüli területről.⁸⁹ A választópolgárok képviselőinek minőségében hat mandátumot országos listáról lehet szerezni, amely listaállítási és jelölési szabályait részletesen a Vj. tartalmazza. Az országos lista alkalmazása mellett szól még a választópolgárok aránytalan eloszlása, az egyéni választó kerületek nehéz kialakítása. Az egyéni választókerületben pedig a választópolgárok jelöltjei 4 mandátumot szerezhetnének. Az országgyűlési képviselők megválasztásában a Határon Túli Választási Iroda működik közre, a lebonyolítás pedig a konzulátusok és a nagykövetségek feladatkörébe tartozik, a Nemzeti Választási Iroda meghatározó szerepvállalása mellett.

3.2 Eljárásjogi szabályok

A megfelelő eljárási szabályok elengedhetetlenek ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelően gyakorolhassák szavazati jogukat. Dolgozatunk a választási eljárás olyan vetületeivel is foglalkozik, melyeknek megfelelő működése a gyakorlati megvalósulás során derülhet csak ki, mivel a választási eljárás lebonyolításában nem rendelkezünk gyakorlati tapasztalatokkal.

3.2.1 Bevezető rendelkezések

Törvénymódosító javaslatunk preambuluma tartalmazza a tervezet főbb céljait. Magyarország és a szomszédos nemzetállamok jó kapcsolatának megőrzése érdekében a nemzetközi szabályokkal összhangban kívánnánk bevezetni az új rendelkezéseket, hiszen például a kettős állampolgárság kapcsán is számos kétoldalú megállapodás van, melyek az állampolgári jogok és kötelezettségek ütközésének elkerülését szolgálják, így könnyen szétválaszthatóak ezek.⁹⁰

⁸⁹ OSCE/ODIHR 2009

⁹⁰ GANCZER 2011, 64-81

Magyarország Alaptörvénye szerint a választójog általános és egyenlő, a szavazás közvetlen és titkos. Annak érdekében, hogy a választójog gyakorlása, a választási, népszavazási eljárás megfelelő és demokratikus biztosítékokkal övezett legyen, illetve, hogy az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget viseljen a határain kívül élő magyarok sorsáért, illetve elősegítse a nemzeti és az európai állampolgárság kiteljesedését, mindemellett a választójog gyakorlása, a választási és a népszavazási eljárás demokratikusságát és megfelelő biztosítékokkal övezettségét garantálja az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:

3.2.2 Konzuli szavazókörök

A Magyarország határain kívüli szavazás lebonyolításának első lépése a határon túli választások megszervezése során a szavazásra való felkészülés érdekében a szavazókörök kialakítása. Ehhez a konzuli kerületeket vettük alapul, mivel az 1963. évi bécsi egyezmény 5. cikke a konzuli feladatok között említi, hogy a konzul egyéb közigazgatási feladatokat lát el, amennyiben ezt a fogadó állam törvényei és más jogszabályai nem tiltják.⁹¹ Véleményünk szerint a választási eljárással kapcsolatos adminisztratív és a választás lebonyolításához szükséges feladatok a közigazgatási feladatok körébe tartoznak, például a regisztrációs feladatok.

A tiszteletbeli konzul a választási eljárásban álláspontunk szerint ne vegyen részt, több okból kifolyólag is. Ugyanis ő a fogadó államban állandó jelleggel élő, rendszerint annak állampolgárságát viselő, de a küldő államhoz származása, képzettsége, foglalkozása, tevékenysége révén is kötődő személy, akit felkér a küldő állam, hogy képviselje az ő és polgárai érdekeit.⁹² A fentiek alapján a tiszteletbeli konzul vélelmezhetően nem tudja ellátni a választási eljárással kapcsolatos teendőket. Mindezek alapján a következőket javasoljuk:

A Magyarország határain túl élő állampolgárok választójogukkal a területileg illetékes főkonzulátuson (a továbbiakban: konzulátusok) élhetnek.

3.2.3 Technikai kérdések

⁹¹ KOVÁCS P. 2006, 419

⁹² Uo., 424-425

Regisztráció

A módosító rendelkezéseink érintették a regisztrációt is. A választópolgárok esetében azért tartjuk szükségesnek a regisztrációt, hogy egy hozzávetőleges képet kapjunk arról, hogy hányan vették fel az állampolgárságot, illetőleg az országgyűlési választások, illetve egy esetleges népszavazás esetén tervezni előre tervezni lehessen, hogy a konzulátusnak az adminisztratív feladatai mennyivel növekednek meg (pl: ideiglenesen kell-e több ügyintéző, szavazatszámláló személy, a szavazni kívánó személyek felvétele a névjegyzékbe, a technikai feltételek biztosítására történő felkészülés elősegítése).

Ajánlanánk, hogy az így regisztrált személyek tegyenek felelősségteljes nyilatkozatot a választópolgárok kettős szavazatának elkerülése érdekében. A 2009. évi román elnökválasztás során bebizonyosodott, hogy a határon túl élő állampolgárok szavazatai döntően tudják befolyásolni egy állam politikai berendezkedésének az irányát, esetleg váratlanul „a demokrácia elveinek nem megfelelő” irányba is terelhetik. E „váratlan veszély” kiküszöbölésére és a választási csalások elkerülésére, megakadályozására szolgál az egyén felelősségteljes nyilatkozatának az intézménye, amelyben a szavazásra jogosult nyilatkozott, hogy egy bizonyos választási körzethez tartozik külföldön vagy egy meghatározott konzuli kerülethez tartozik, nem pedig az állandó lakhelyéhez tartozó választási körzethez.⁹³

E kérdés neuralgikus pontja a szankcióhiány. Egy magyar hatóság nem tudja ellenőrizni a külföldi lakóhely valódiságát, valamint megfelelő kétoldalú egyezmények nélkül erre nincs is lehetősége, így egy következmények nélküli nyilatkozatot tehet. Felmerül a közhitelesség biztosításának kérdése, hiszen a választópolgárok felett Magyarország nem tudja teljesen érvényesíteni területi főhatalmát, így pedig relativizálódhat a kategorizálás az állampolgári jogok gyakorlásának vonatkozásában, mivel eddig a lakóhelyhez kötött volt a szavazati jog gyakorlása.

A Magyarország határain túl élő állampolgárok kötelesek magukat a területileg illetékes konzulátuson regisztráltatni.

Jogorvoslati eljárás

⁹³ SZELE-TÓFALVI 2011, 61-69

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy a jogos érdekét sérti.”⁹⁴

Az Alaptörvényben biztosított, minden állampolgárt megillető alapjog maradéktalan érvényesülése érdekében a választópolgároknak is garantálni kell a jogorvoslati jogot a választási eljárással vagy az eljárás egyes részeivel kapcsolatban. Hazánkban ugyanis „nagy hagyományai” vannak a választások során tanúsított nem teljes mértékben törvénytisztelő magatartásnak, ahogy azt Ruszoly írja monográfiájában.⁹⁵ A választási bíráskodás sem az egyenlőség nevében működött: hiszen nem egyszer érkezett panasz *ad exemplum* a választási elnök törvényeknek ellentmondó tevékenysége, valamint az „etetés-itatás” miatt.⁹⁶

A szavazatukat leadó választópolgárok esetében a kifogás és a jogorvoslati eljárás szervei előzően szabályozandóak, ezért első fokon a Budapest Környéki Törvényszék, másodfokon a Fővárosi Ítéltábla jogosult eljárni *de lege ferenda* javaslatunk értelmében. Véleményünk szerint ez a megoldás azért célszerűbb, mert így az eljárás költséghatékonyabb és gyorsabb lenne. A bíróságok jelenlegi leterheltsége nem hatna ki ezen kifogások és jogorvoslati eljárások elbírálásának elhúzódására, hiszen ezeket soron kívül bírálják el.

A Magyarország határain túl élő állampolgárok a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet első fokon a Budapest Környéki Törvényszék nyújthatják be, másodfokon a Fővárosi Ítéltáblához fordulhatnak.

3.2.4 Szavazási módok

A választási eljárás lényegi része maga a választási cselekmény megvalósításának mikéntje, mely meghatározó a modell választása szempontjából is. Javaslatunk a választópolgárok számára egy új szavazási módot biztosítana. Az országgyűlési képviselők megválasztása a választópolgárok tekintetében több modell előnyeinek és hátrányainak alapos vizsgálata után a jelenleg hatályos portugál és lengyel választási modell ötvözésének támogatása mellett döntöttünk, mivel véleményünk szerint ez idomul legmegfelelőbben a választópolgárok lehetőségeihez. Hiszen a választójog egyenlőségének megfelelő érvényesülés érdekében

⁹⁴ Alaptv. XXVIII. cikk (7)

⁹⁵ KOZÁRI 2003, 185-186

⁹⁶ RUSZOLY 1980.

szükséges a választópolgárok számára a listás és az egyéni kerületi szavazáson való részvételi jog biztosítása is.

Fontolóra vettük a szavazógép alkalmazásának lehetőségét is, de eltekintettünk attól javaslatunkban a nagy költségigény és a külföldi példákban látható törékeny társadalmi bizalom miatt, ahogy az Hollandiában történt.⁹⁷ A szavazógép igénybevételének lehetősége túlmutat a határon túli szavazatok kérdésén, valamint minimális informatikai ismereteket feltételez, és nem zárható ki a választói akarat befolyásolása sem, valamint a várható költségek és a szolgáltatást vélhetően igénybe vevők aránya sem megfelelő.⁹⁸

A választópolgár postai úton és személyesen is szavazhat a személyre szóló választó boríték kézhez kapása után *de lege ferenda* javaslatunk szerint. A szabályozás kiküszöböli ezzel az 54/2008. (IV. 24.) ABH-ban megjelölt problémát, ami alapján előfordulhat, hogy azok az állampolgárok, akik külföldön tartózkodnak a magyarországi választás napján, de Magyarországon tartózkodnak a külképviseleti szavazás napján, nem tudnak élni választójogukkal.⁹⁹ Két helyen leadott szavazat esetén egyik sem számít bele az eredménybe, ezzel gátat szabva szavazás ellehetetlenítésére irányuló esetleges kísérleteknek.

A postai úton való szavazás lehetővé tétele azért megfontolásra méltó álláspontunk szerint, mivel a konzuli kerületek és a választópolgárok száma nem mindig arányos, így előfordulhat, hogy a választópolgár állandó lakhelye messzebb esik a konzulátustól, valamint egy adott terület földrajzi sajátosságai esetleg megnövelhetik az utazása költségeit, így a javaslatunk lehetővé teszi a határon túli állampolgárok posta útján való szavazását. Ez a módszer költséghatékonysága mellett nem sérti a választás titkosságának elvét, mert a megfelelő technikai szabályok azt messzemenően garantálják.

Jelenleg is huszonegy ország választópolgárai szavazhatnak postai úton. Ezek közül kilenc országban csak így lehetséges szavazniuk (Ausztria, Németország, Írország, Olaszország, Lichtenstein, Luxemburg, Mexikó, Szlovákia és Spanyolország), tizenkettőben ez csak egy lehetőség (például Belgium, Bosznia-Hercegovina, Észtország, Kirgizisztán, Lettország,

⁹⁷ Hollandiában egyszeri alkalmazás után vissza kellett vonni gépeket, mivel a választópolgárok nem bíztak abban, hogy a csalás kizárható ezzel a módszerrel.

⁹⁸ PC AUDIT, 19

⁹⁹ Uo., 16

Litvánia, Hollandi, Portugália, Szlovénia, Svédország, Svájc és Nagy-Britannia).¹⁰⁰

Tisztában vagyunk vele, hogy a postai út rendelkezik hátrányokkal is, hiszen semmi sem garantálja, hogy a többi nemzetállam postája megfelelően tudja garantálni a küldemény biztonságos szállítását és célba érését, de a többi megoldáshoz képest véleményünk szerint ez a mód rendelkezik a legtöbb előnnyel.

A javaslat a szavazat személyes leadását is garantálja, ezzel biztosítva az alternatív szavazási módot annak, aki a postai úton történő szavazást nem preferálja, és akinek jóval egyszerűbb a szavazat személyes leadása. Továbbá a szavazat személyes leadásának alapvető, mindenkit megillető joga megvalósul ezzel a szabályozással.

Az elektronikus út igénybevételét lehetővé tevő rendelkezés beépítését a törvénybe annak elvetése előtt azért vettük fontolóra, mivel az információs forradalom hatására egyre inkább ez válik általánossá, és a megfelelő adatvédelmi szabályok alkalmazásával biztonságosan megoldható, hiszen ma már pl. az adóbevallás is leadható elektronikus formában. Ennek ellenére nem tekinthetünk el attól, hogy el lehet a programban rejteni olyan „hivatkozásokat”, amelyek visszakereshetővé, beazonosíthatóvá teszik a szavazatokat. Fontos továbbá, hogy a közvélemény a választásokkal kapcsolatban különös érzékeny a biztonságra, a személyes adatok védelmének megfelelő garantálására, valamint a rendszer felállításával járó nagy költségekre is.

A postai úton való szavazás megvalósítási módja

A választópolgár külföldön történő szavazását alapvetően a Ve.-ben meghatározottak alapján kell lebonyolítani, a külön, választópolgárok szavazásával foglalkozó részben meghatározott eltérések figyelembe vételével. Így a szavazás napja előtti 40 nappal köteles jelezni külföldi szavazását a területileg illetékes konzulátusnak vagy a Nemzeti Választási Bizottságnak. E rendelkezés célja, hogy Magyarországon élő választópolgár a tartózkodási helyéhez legközelebb eső helyen jelezhesse szavazási szándékát. Ha a konzulátusnak jelzi, az továbbítja igényt a Nemzeti Választási Bizottságnak. A Nemzeti Választási Bizottság az érkezett igényeknek megfelelően megteszi a szükséges intézkedéseket.

¹⁰⁰ VB OCV 2011

A szavazólap képét a Nemzeti Választási Iroda küldi meg a Határon Túli Választási Irodának, amely annak kinyomtatásával állítja elő a szavazólapokat. Az illetékes Határon Túli Választási Iroda kiküldi a választó borítékot az igény kérelmezőjének a megjelölt címre.

A szavazás titkosságának megvalósulása érdekében a szavazólap egyedi hamisítás elleni jellel készül, ennek képét a Nemzeti Választási Iroda küldi meg a Határon Túli Választási Irodának, amely annak kinyomtatásával állítja elő a szavazólapokat. A Határon Túli Választási Iroda a névjegyzékben szereplő Magyarország választópolgároknak a magyarországi választás napját 30 nappal megelőzően kiküldi a személyre szóló sorszámmal ellátott választó borítékot, amely tartalmazza a tájékoztatót a szavazás menetéről, a választóborítékot, a jelöletlen borítékot, és a Határon Túli Választási Iroda által egyedi hamisítás elleni jellel ellátott szavazólapot.

A választópolgár a tájékoztatónak megfelelően jár el, amely tartalmazza és messzemenően garantálja postai úton történő szavazás rendjét. Ez kizárja annak a lehetőségét, hogy arra nem jogosult személy adja le a szavazatot, és a választópolgár szavazathamisítás áldozatává váljon. A Határon Túli Választási Iroda a magyarországi választás napján ellenőrzi a választási borítékban szereplő személyazonosság igazolására szolgáló dokumentumot. Ha ez megfelelő, azt megsemmisíti, és a kisebb jelöletlen borítékot a konzulátusi urnába dobja. A szavazat titkossága megfelelően megvalósul így, hiszen a leadott szavazat nem lesz összeköthető a választópolgárral.

A Határon Túli Választási Iroda ellátja a szavazatszámláló bizottság számára megállapított feladatokat is. A magyarországi szavazás lezárulásával a konzulátusi urnában gyűjtött jelöletlen kisebb borítékokban szereplő szavazatokat szavazatszámláló bizottság összeszámolja a konzulátuson. A jegyzőkönyvbe foglalt eredményt a Határon Túli Választási Iroda elektronikus úton, titkosítva a magyarországi szavazás napján 24.00 óráig a Nemzeti Választási Irodához továbbítja. Ha a jegyzőkönyvbe foglalt eredmény nem a meghatározott határidőben érkezik meg a Nemzeti Választási Irodához, az eredmény megállapításánál nem lehet figyelembe venni. Ha az elektronikus úton továbbított eredmény és a jegyzőkönyvbe foglalt eredmény között eltérés van, a jegyzőkönyvbe foglalt eredmény az irányadó. Ennek oka, hogy a jegyzőkönyvbe foglalt eredmény mindig az eredeti eredményt mutatja, míg az elektronikus úton elküldött esetében előfordulhat, hogy az elektronikus rendszer hibája miatt az nem a valós eredmény tükrözi.

3.3 Járulékos kérdések

3.3.1 Kerülethatár-megállapító bizottság

Az egyenlő választójog elvének maradéktalan érvényesüléséhez nélkülözhetetlen a választókerületeket időről időre a népességmozgásokhoz igazítani, és az arányosításra vonatkozó szabályokat törvényi garanciákkal körülbástyázni.¹⁰¹ Véleményünk szerint a miniszter és az Országgyűlés jelen hatáskörei visszaélésekre adhatnak okot a választási földrajz kialakításában, ebből következően csorbulhat az AB által abszolútnak tekintett „egy ember-egy szavazat” elve.¹⁰² Továbbá, ha nem születik a képviselők között megfelelő időben a megállapodás, ez a megoldás akár a jogbiztonságot is veszélyeztetheti a tekintetben, hogy egy későn meghozott döntés miatt a jogszabály alkalmazásáig nem telik el kellő idő a felkészülésre.

Ezért szerepel módosítási javaslataink között egy „határkijelölő” vagyis Kerülethatár-megállapító Bizottság létrehozása, mely brit mintára a megfelelő választókerületek kialakítását szolgálja. Jelenleg hazánkban a legkisebb és a legnagyobb választókerület között két és félszeres az eltérés, ami ellentétes az egyenlő választójog elvével, ahogy azt az AB megállapította.¹⁰³ A választójog egyenlőségéből származó alkotmányossági követelmények tartalmának meghatározásakor az AB figyelembe vette a VB korábban hivatkozott kézikönyvét, amely a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősíti a választójog egyenlőségét.¹⁰⁴ „Az [AB] úgy ítélte meg, hogy minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki. [...] Ugyanakkor a határok túl gyakori változtatása veszélyeztetheti a választási rendszer stabilitását, és - különösen, ha arra nem sokkal a választásokat megelőzően kerül sor - felkeltheti a politikai erőviszonyok megengedhetetlen módosításának gyanúját.”¹⁰⁵

A világban számos példa ismeretes a népességmozgások nyomon követésére és a népességmozgásból eredő olyan választási problémák megoldására, mint a választójog egyenlőségének a biztosítása. A nemzetközi gyakorlat e téren eléggé eltérő és plurális

¹⁰¹ PC AUDIT, 10

¹⁰² 22/2005. (VI. 17.) ABH

¹⁰³ Uo.

¹⁰⁴ Uo.

¹⁰⁵ Uo.

megoldásokat dolgozott ki (Írország, Litvánia, Lettország, Kanada, Németország) ¹⁰⁶ amelyeket a dolgozat formai követelményei miatt nem áll módunkban részletezni. Nagy-Britanniában a *Boundary Commissions* állandó intézményén keresztül történik a szabályozás, „*fő feladata, hogy folyamatosan figyeljék a parlamenti választókerületek beosztásait, törvényben meghatározott időközönként (minimum 8, maximum 12 évenként) általános felülvizsgálat alá vegyék a választókerületi határokat, és szükség szerint módosítsák vagy újrarajzolják azokat a népességmozgásoknak megfelelően.*”¹⁰⁷

Megfontolásra javasoljuk az alábbiakat arra az esetre, ha a jogalkotó megfontolná a brit jogintézmény átültetését:

- páratlan számú tagság,
- miniszteri szerepvállalás marginalizálása,
- a Nemzeti Választási Iroda rendszerbeillesztése,
- szigorú összeférhetetlenségi szabályok,
- külső kontroll olyan megoldással, amely nem veszélyezteti a bizottság munkáját.
- éves jelentéstételi kötelezettség az Országgyűlésnek, a módosítások szükségességéről.

A bizottságnak tagja lenne minden országgyűlési képviselőcsoporttal rendelkező párt egy tagja, valamint ezen tagok létszámánál eggyel több szakértő, akiknek felét a Központi Statisztikai Hivatal, felét a Nemzeti Választási Bizottság delegálja. „*Magyarország számára példaértékű lehet a brit Boundary Commissions intézménye. [... A] rendszerváltás utáni politikai tapasztalatok mégis egyértelműen annak szükségességét bizonyítják, hogy a parlamentnek felelős, de nem pártdelegáltakból álló határkijelölő bizottság végezze el azt a munkát, amelynek egyelőre nincs megfelelő jogszabályi háttere.*”¹⁰⁸

3.3.2 Kampánycsend

A kampánycsend a jogalkotó eredeti szándéka szerint a választások „tisztaságát” hivatott megőrizni; eredeti szabályozásának célja az volt, hogy megakadályozza a választási visszaéléseket és kiküszöbölje a végsőkéig elmenő manipuláció lehetőségét.¹⁰⁹

¹⁰⁶ PC AUDIT 11.

¹⁰⁷ Uo.

¹⁰⁸ Uo. 15

¹⁰⁹ PC AUDIT 28

A kampánycsend jogi szabályozásának a kialakításában a közép-kelet európai államokra jellemző paternalista államszemlélet jelentős befolyással bírt, hiszen a gondoskodó állam minden területet szeretett volna szabályozni. Nem tartalmi tekintetben korlátozza az információ szabad áramlását, csupán egy időkorlátot állítva próbál a választópolgár számára egy külső ingerektől mentes környezetet biztosítani az akaratának megfelelő döntés meghozatalában, ezért úgy gondoljuk, lassan eljár felette az idő. A jelenlegi információs forradalom miatt már nem tudja betölteni eredeti funkcióját, a szabályozás nem alkalmazkodik a gyakorlathoz.¹¹⁰ Betartása rengeteg technikai akadályba ütközik, ellenőrzése szinte lehetetlen, de még teljes körű betartatása esetén sem volna alkalmas a politikai tartalom távoltartására a választótól.¹¹¹

Az OVB megállapította a kampánycsend megsértését pl. amikor az írott és elektronikus médium „a választással összefüggésbe hozható személyt vagy pártot említ, vagy szerepeltet, a jelöltek számáról vagy összetételéről, az esetleges visszalépésekről információt szolgáltat, amennyiben ez a cselekmény alkalmas a választók választói akaratának a befolyásolására. Ez a követelmény irányadó a korábban felvett programok ismételtesére is.”¹¹² Mindazonáltal a kampánycsend megszüntetése nem vezetne alkotmányellenes helyzethez, amennyiben a törvényhozó a választások zavartalanságát más eszközzel biztosítaná.¹¹³ Szlovákiában már nincs kampánycsend, az egyetlen korlátozás, hogy a szavazás napján nem lehet közvélemény-kutatások eredményét közzétenni.¹¹⁴ Nagy-Britanniában a közszolgálati médiumokban tilos a fizetett hirdetés, de a mérvadó pártok ingyen adásidőt kapnak a három fő földi sugárzású televíziós csatornán.¹¹⁵ Hiányzik a klasszikus értelemben vett kampánycsend intézménye, akárcsak az Egyesült Államokban, Belgiumban, Dániában. A nemzetközi példák is azt bizonyítják, hogy a kampánycsend intézménye a társadalmi fejlettség ezen szintjén már elavult, szabályozásának a betartatása és ellenőrzése bonyolult ennek ellenére könnyen kijátszható.¹¹⁶

Javasoljuk, hogy ne sérüljön a választás titkossága és egyenlősége, a szavazás napján 0 órától 19 óráig választási kampányt a szavazóhelyiség ötven méteres körzetén belül folytatni tilos. Ez jellemző az USA-ra és Németországra is. Elképzelhetőnek tartjuk szlovák mintára

¹¹⁰ Az adatvédelmi biztos is többször rámutatott arra, hogy nem lehet megfelelően ellenőrizni az elektronikus eszközökön a választókhoz eljuttatott kampányanyagokat.

¹¹¹ PC AUDIT 28

¹¹² OVB 14/2006 (IV. 18.) állásfoglalása a kampánycsend tárgyában

¹¹³ TARCZAY 2006

¹¹⁴ Kampány, csend nélkül – egészen a szombat esti urnazárásig

<http://uj szo.com/online/kozelet/2012/03/09/kampany-csend-nelkul-egesen-a-szombat-esti-urnazarasig>

¹¹⁵ A kampánycsend már nem divat Európában. <http://www.nol.hu/archivum/archiv-391370>

¹¹⁶ PC AUDIT 28

bevezetni, hogy a szavazás napján csak a közvélemény kutatások eredményeit ne lehessen nyilvánosságra hozni. A kampánycsend megsértésének jelenlegi jogkövetkezményei túl enyhék ahhoz, hogy a jogsértéseket megelőzhetővé tegyék, ezért megfontolandó lenne az ilyen magatartásokat szabálysértési- vagy büntetőjogi tényállásként definiálni a védett jogi tárgy megsértésének a mértékéből kifolyólag olyan szankció alkalmazásával, amelynél konkrétan a tényleges visszatartó erő elképzelhető.

3.3.3 Ajánlószelvények

A modern democráciákban a pártok mögötti társadalmi legitimitáció¹¹⁷ okán szükséges beszélni az ajánlószelvények kérdéséről. A jelöltté válás egyik feltétele a megfelelő számú ajánlószelvény összegyűjtése.¹¹⁸ Egyes vélemények szerint az ajánlószelvények intézménye a magyar választási rendszer egyik legfőbb aránytalanító tényezője, hiszen indokolatlanul nagymértékben rostálja meg az indulni szándékozó politikai erőket, így a választói akarat kifejezése előtt sokkal kisebb tér nyílik meg.¹¹⁹ Ezzel kapcsolatban az AB megállapította, hogy a szabályozás nem alkotmányellenes, de mivel a testület nem jogalkotó szerv, nem tartozik a hatáskörébe annak vizsgálata, hogy a jelöltállításnak a törvényben szabályozott módja a jelenlegi magyarországi viszonyokra tekintettel a szóba jöhető és az egyes külföldi országokban esetleg alkalmazott más módszerek közül a legcélszerűbb, a legdemokratikusabb a választók akaratát a leghatékonyabban érvényre juttató mód-e.¹²⁰ Az AB szerint azonban a jelöltté válás önmagában nem alkotmányos alapjog. Az a feltételrendszer, amelyet a törvény támaszt a jelöléssel szemben, nem önkényes és ésszerűtlen, mivel a választópolgárok számára lehetővé teszi, hogy a szavazólappal olyan jelöltre, illetőleg pártra szavazzanak, amely már bizonyította, hogy rendelkezik - valamilyen mértékű - társadalmi támogatottsággal, ellentétben azokkal, akik csak saját elhatározásukból kívánnak országgyűlési képviselők lenni.¹²¹

Az ajánlószelvénnel kapcsolatos legfőbb probléma abból fakad, hogy a pártok kezelik az állampolgárok személyes adatait. A törvény szerint az ajánlószelvényeken szereplő adatokat tilos adatbázisban rögzíteni, a le nem adott cédulákat pedig kötelező megsemmisíteni. Ez szintén

¹¹⁷ Vj. 6. § (1); 8. § (1)

¹¹⁸ CSÖRGITS 2010, 47

¹¹⁹ PC AUDIT 23

¹²⁰ 2/1990. (II. 18.) ABH

¹²¹ 5/2002. (II. 22.) ABH

két olyan követelmény, amely teljes egészében életszerűtlen, valamint ellenőrizhetetlen.¹²² Péterfalvi Attila korábbi országgyűlési adatvédelmi biztos több ajánlásában is aggodalmát fejezte ki a hatályos rendszer miatt. hiszen „*adatvédelmi szempontból teljesen indokolatlan [ilyen] jelölési rendszer alkalmazása [...], ha [...] van olyan megoldás is, amely egyáltalán nem jár személyes adatok kezelésével (Adatvédelmi Biztos Ajánlása 2002. június 20.).*”¹²³

A lehetséges újító megoldások között - nemzetközi példák figyelembevételével - olyan újítások is léteznek mint pl. az előző két választáson megszerzett szavazatszám alapján „vélelmezett társadalmi legitimáció” alapján történő jelöltté válás (Németország), de jó megoldásnak bizonyulhat a kaució (óvadék, választási biztosíték) bevezetése is, ahogy az Romániában megtörtént,¹²⁴ amelyet azonban jelen dolgozat keretei között nem áll módunkban tovább elemezni.

¹²² PC AUDIT 24

¹²³ Uo.

¹²⁴ 35/20008 (román) választási törvény, V. fejezet

4 Összegzés

Az állampolgársági törvény 2010-es módosítása generálta azt a folyamatot, melynek eredményeként a jelentősen megnövekedett számú Magyarország határain kívül élő állampolgárok részt vehetnek a 2014-es országgyűlési választásokon. Ennek a megvalósításához számos előkérdés tisztázása szükséges, melyeknek megnyugtató rendezése elengedhetetlen a választások sikeres lebonyolításához a megváltozott feltételrendszer tükrében. Alaptörvényünk határozottan hangsúlyozza annak jelentőségét, hogy a Magyarország határain túl élő állampolgárok fenntartsák a kapcsolatot az anyaországgal, és így identitástudatuk - átlépve a geopolitikai határokat - erősödjék.

De lege ferenda javaslatunk kiterjed mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi területek rendezésére, mindazonáltal nem feledkezhetünk meg arról, hogy minden ország választási rendszere az egyedi történelmi múlt, szokások, valamint az adott lehetőségek feltételrendszere szerint jön létre. Ennek ellenére a demokratikus alapelvek érvényesítése elengedhetetlen az összes eljárás kialakítása során, így hazánkban is.

Az egyéni kerületi és az országos listán való szavazást is lehetővé tenné javaslatunk a határon kívül élő állampolgárok számára a választójog egyenlőségének biztosítása érdekében, figyelembe véve a Magyarország határain belül és kívül élő állampolgár helyzete közötti valós különbségeket.

A szavazási móddal kapcsolatos több újítást is tartalmaz ajánlásunk, mivel lehetővé tennénk a határon túli állampolgárok számára a szavazást személyesen, postai úton, a belföldön élő állampolgárokhoz viszonyított speciális helyzetük miatt.

Javaslatunkkal igyekeztünk az elmélet és a gyakorlat közti arany középúton maradni, hogy egy megvalósítható és igazságos rendszer szolgálja a Magyarország határain kívül élő állampolgárok voksolását.

5 Felhasznált irodalom

5.1 Könyvek, tanulmányok, cikkek, internetes források

(<http://www.osce.org/odihr/elections/41003>; 2012. 03. 24.)

- 150 ezer új magyar állampolgár van
- 1971. február 7. - Svájc választójogot ad a nők számára
- A kampánycsend már nem divat Európában
- AGUIAR 2011 = Manuela AGUIAR: Parliamentary representation of Portuguese citizens living beyond borders címmel, a Külügyminisztérium fővédnöksége alatt az MTA és az SZTE által 2011. október 7-én szervezett nemzetközi konferencián elhangzott előadása
- BACSÓ-VIDA 1971= Bacsó Jenő-Vida István: A választási törvényről, kiadja: a Hazafias Népfront és a Közalkalmazottak Szakszervezete, Tanácsok Könyvtára Jogpropaganda füzetek, 1971.
- BAKONYI 2005 = Bakonyi Péter: Tisza István és az általános választójog, Jogtörténeti Szemle, 3/2005.
- BUREAN 2011 = Toma Burean: Political Participation by the Romanian Diaspora, in: Paul E. Sum - Ronald F. King: Romania under Băseșcu: Aspirations, Achievements, and Frustrations during His First Presidential Term, Lexington Books, 2011
- CoE PACE Recommendation 1735 (2006) on the concept of nation [ETPK 1735(2006)], fordította: Görömbei Sára, (http://www.mtaki.hu/docs/ter_es_terep_06/ter_terep_06_1735_2006_ajanlas_a_nemzet_fogalma.pdf; 2012.03. 24.)
- CSÖRGITS 2010 = Csörgits Lajos: A magyar választási jog egyes kérdései az újraszabályozás tükrében. Az állam és a jog alapvető értékei I., Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010.
- EPLÉNYI-KOVÁCS-MEDGYESI-PAP-ZSÁR 2010 = Eplényi Kata-Kovács Eszter-Medgyesi Ádám-Pap Szilárd István-Zsár Virág
http://kitekinto.hu/downloads/kitekinto_nemzetpolitikai_elemzo_2010_november.pdf
(2012.03.24)
- GALLAI 2003 = Gallai Sándor-Török Gábor: Politika és politika tudomány, Aula Kiadó, Budapest, 2003
- GANCZER 2011 = Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített

megszerzésig. Kül-Világ, 1-2/2011.

http://epa.oszk.hu/00000/00039/00024/pdf/EPA00039_kulvilag_2011_01-02_ganczer.pdf; (2011.10. 25.)

- GARRIAUD-MAYLAM 2011 = Joëlle Garriaud-Maylam: Les droits politiques des Français établis hors de France et leur représentation parlementaire
- HOBE 1997 = Stephan Hobe: Global Challenges to Statehood: The Increasingly Important Role of Nongovernmental Organizations
<http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1115&context=ijgls>
(2012.03.24)
<http://aceproject.org/ace-en/topics/va/country-case-studies/portugal-extended-voting-rights-and-decreasing> (2012.03.24.)
<http://uj szo.com/online/kozelet/2012/03/09/kampany-csend-nelkul-egesen-a-szombat-esti-urnazarasig> (2012.03.12.)
http://www.grotius.hu/doc/pub/FJFDTM/kiss_j_l%C3%A1szl%C3%B3_magyarorszag_s_zomsz%C3%A9ds%C3%A1gi_kapcsolatok.pdf (2012. 03.24.)
<http://www.hir24.hu/belfold/2012/03/02/150-ezer-uj-magyar-allampolgar-van/>
(2012.03.12)
<http://www.nol.hu/archivum/archiv-391370> (2012.03.12.)
http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf (2012.03.12.)
http://www.republikon.hu/upload/5000175/Ri_preambulum.pdf (2012.03.18.)
[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1971_februar_7_svajc_valasztojogot_ad_a_nok_s_zamara/\(2012.03.04.\)](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1971_februar_7_svajc_valasztojogot_ad_a_nok_s_zamara/(2012.03.04.))
http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_Alapjog-Eselyegyenloseg_Hattertanulmany_070802.pdf (2012. 03. 04.)
- JAKAB 2012 = Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában
<http://www.plwp.jak.ppke.hu> (2012.03.04.)
- Kampany, csend nélkül – egészen a szombat esti urnazárásig
- KÁNTOR 2007 = Kántor Zoltán: Hamis dichotómia: politikai/kulturális nemzet, In: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán: Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.
- KISS 2007 = Kiss J. László: Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője

- KORHECZ 2011 = Korhecz Tamás: Újabb tendenciák Közép- és Kelet-Európában, A határon túli állampolgárok képviselte és szavazójoga – Horvátország, Szerbia, Bosznia és Hercegovina, Koszovó című a Külügyminisztérium fővédnöksége alatt az MTA és az SZTE által 2011. október 7-én szervezett nemzetközi konferencián elhangzott előadása
- KOVÁCS 1962 = Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei, Akadémia Kiadó, Budapest, 1962.
- KOVÁCS P. 2006 = Kovács Péter: Nemzetközi Közjog, Osiris, 2006.
- KOZÁRI 2003 = Kozári Mónika: Tisza Kálmán és kormányzati rendszere, Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.
- KUKORELLI 2007 = Kukorelli István (szerk): Alkotmánytan I. Osiris, Budapest, 2007.
- LOVAS 2009 = Lovas András: Választási rendszer, választójog – reform? Polgári szemle 2/2009.
- Marina Costa Lobo: Portugal - Extended Voting Rights and Decreasing Participation
- NAGY 1999 = Nagy Károly: Nemzetközi jog, Püski, Budapest 1999.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, PORTUGAL PARLIAMENTARY ELECTIONS 27 September 2009 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report
- PÁKOZDI – SÜLYÖK 2011= Pákozdi, Csaba - Sulyok, Márton: 'The Birth of a New Nation'? Mapping Progressive Approaches to the Nation-Concept Based on the Hungarian Fundamental Law. Miskolc Journal of International Law, Vol. 8, No. 2, 2011
- PARKINSON 2011 = Justin Parkinson: Expat veteran Harry Shindler fights for right to vote <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13347616> (2012.03.24.)
- PC AUDIT = Political Capital Policy Research & Consulting Institute: Hibák a rendszerben – Audit a magyar országgyűlési választási rendszerrel http://www.politicalcapital.hu/upload/Valasztasi_Audit_090826.pdf
- PC ESÉLYEGYENLŐSÉG = Political Capital: ALAPJOGI ÉS ESÉLYEGYENLŐSÉGI PROBLÉMÁK MAGYARORSZÁGON 2007
- PETRÉTEI 2002 = Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus Budapest-Pécs 2002.
- PÖLÖSKEI 2009 = Pölöskei Ferenc: A választójog és a választási rendszerek 1848-1939 között Jogtörténeti Szemle 2/2009.
- REPUBLIKON 2011a = Republiikon Intézet: Alkotmányos hátraarc
- REPUBLIKON 2011b = Különleges kisebbség

- RUSZOLY 1980 = Ruszoly József: A választási bírászkodás Magyarországon 1848-1948, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1980
- SZELE- TÓFALVI 2011 = Szele Áron – Tófalvi Zselyke: A nemzettest formálása, állampolgárság és szavazati jog Romániában. Pro Minoritate, Tavasz/2011.
- TARCZAY 2006 = Dr. Tarczay Áron: Kampánycsend a magyar jogban, <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/242> (2012.03.18.)
- TARJÁN= Tarján Tamás: A trianoni béke aláírása http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1920_junius_4_a_trianoni_beke_alairasa/ (2011. 10.25.)
- TRÓCSÁNYI 2011 = Trócsányi László: A Velencei Bizottság jelentése a külföldön történő szavazásról (a Külügyminisztérium fővédnöksége alatt az MTA és az SZTE által 2011. október 7-én szervezett nemzetközi konferencián elhangzott előadás alapján)
- VARGA 2011 = Varga Attila: A külföldön élő román állampolgárok választójoga (a Külügyminisztérium fővédnöksége alatt az MTA és az SZTE által 2011. október 7-én szervezett nemzetközi konferencián elhangzott előadás alapján)
- VARGA-VERESS 2007 = Varga Attila - Veress Emőd: Román alkotmányjog, Status Kiadó, Csíkszereda, 2007.
- Voting from Abroad, The International IDEA Handbook http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf (2012.03.04.)

5.2 Felhasznált jogszabályok, állásfoglalások

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
- 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
- 1997. évi C. törvény a választási eljárásról
- Magyarország Alaptörvénye in: Magyar Közlöny, 43. szám, 2011. április 25.
- 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
- A Kormány 1429/2011. (XII. 7.) Korm. határozata a Kormány 2012. I. félévi munkatervéről
- OVB 14/2006 (IV. 18.) állásfoglalása a kampánycsend tárgyában
- 35/20008 (román) választási törvény, V. fejezet
<http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/RO/law-no.-35-of-13-march-2008-for-the-election-to/view> (2012.03.14.)
- Act on Election of Representatives of the Croatian Parliament
<http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/allampolg/izbori.pdf> (2012.03.24)
- VB Electoral Code = CDL-AD(2002)023rev
<http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-e.asp> (2012.03.24.)
- VB Alaptörvény = CDL-AD(2011)016 Opinion on The New Constitution of Hungary
[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf) (2012. 03. 24.)
- VB OCV = CDL-AD(2011)022 Report on Out-of-Country Voting
<http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29022-e.pdf> (2012.03.24.)

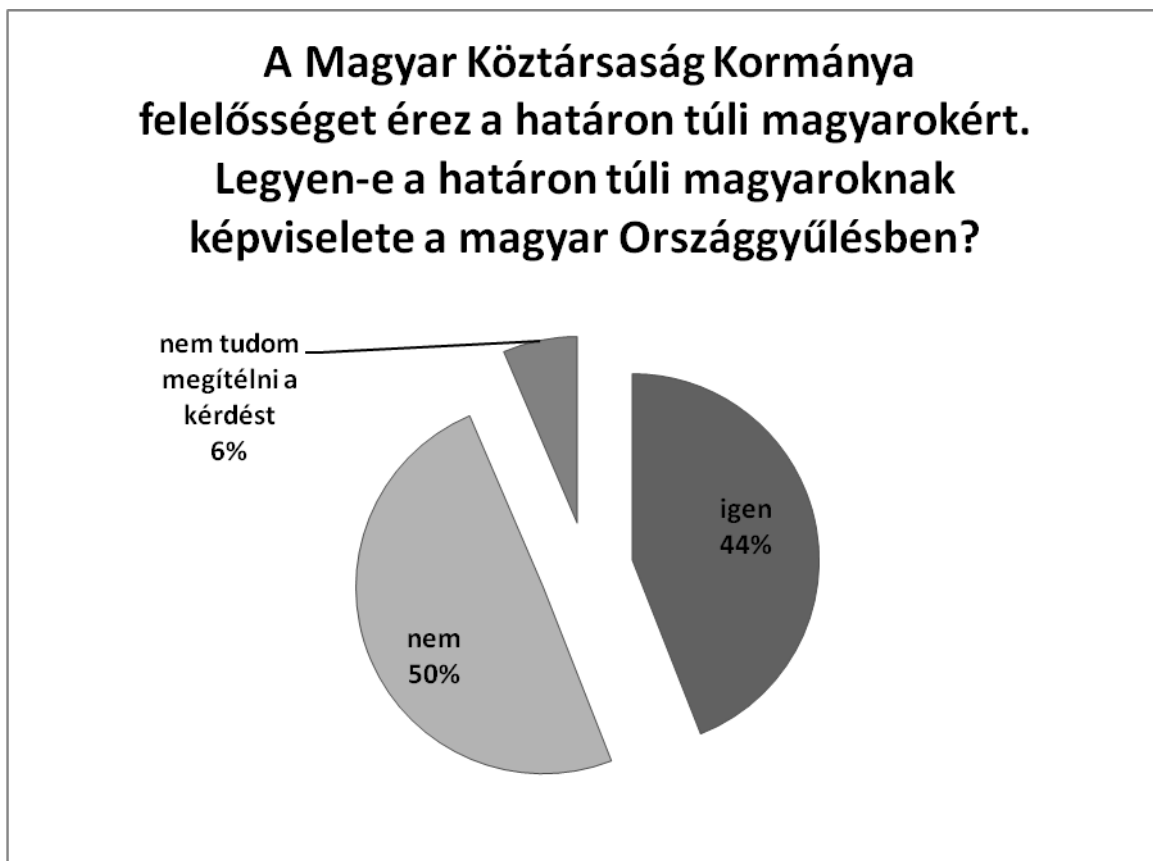
5.3 Felhasznált AB- határozatok, jogesetek

- 2/1990. (II. 18.) ABH
 - 3/1990. (III. 4.) ABH
 - 6/1991. (II. 28.) ABH
 - 809/B/1998. ABH
 - 5/2002. (II. 22.) ABH
 - 32/2004. (IX. 14.) ABH
 - 22/2005 (VI. 17.) ABH
 - 54/2008. (IV. 24.) ABH
-
- Mathieu-Mohin és Clerfayt v. Belgium; 9267/81 ECHR, 1987. május 2.
 - Melnychenko v. Ukrajna (App. No. 17707/02)
 - Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece (App. No. 42202/07)

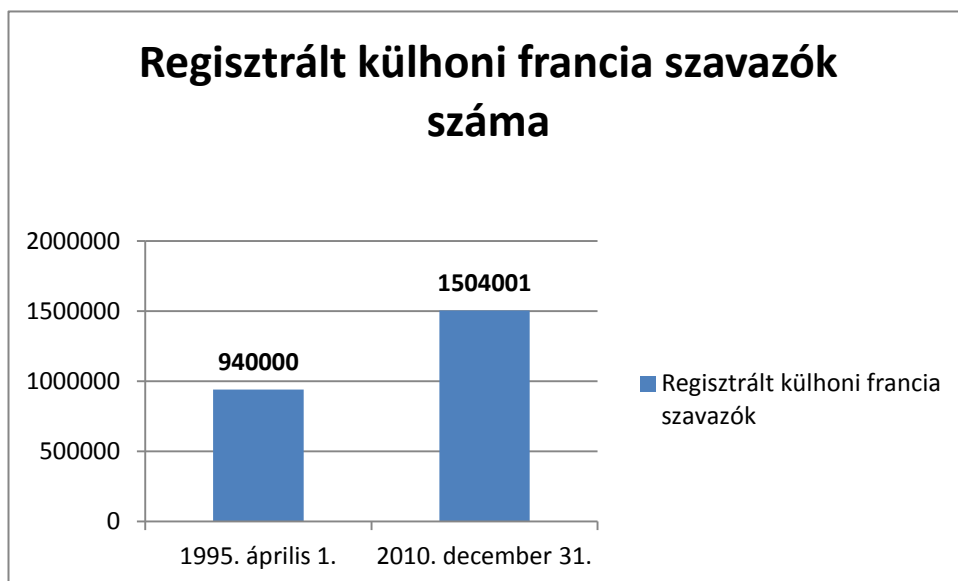
1. Melléklet

Forrás: Hasznos Viktória: Legyen-e a határon túli magyaroknak képvislete az Országgyűlésben?

in: *Lectiones Juridicae II - Kérdőív az Alkotmányozásról*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011 31.

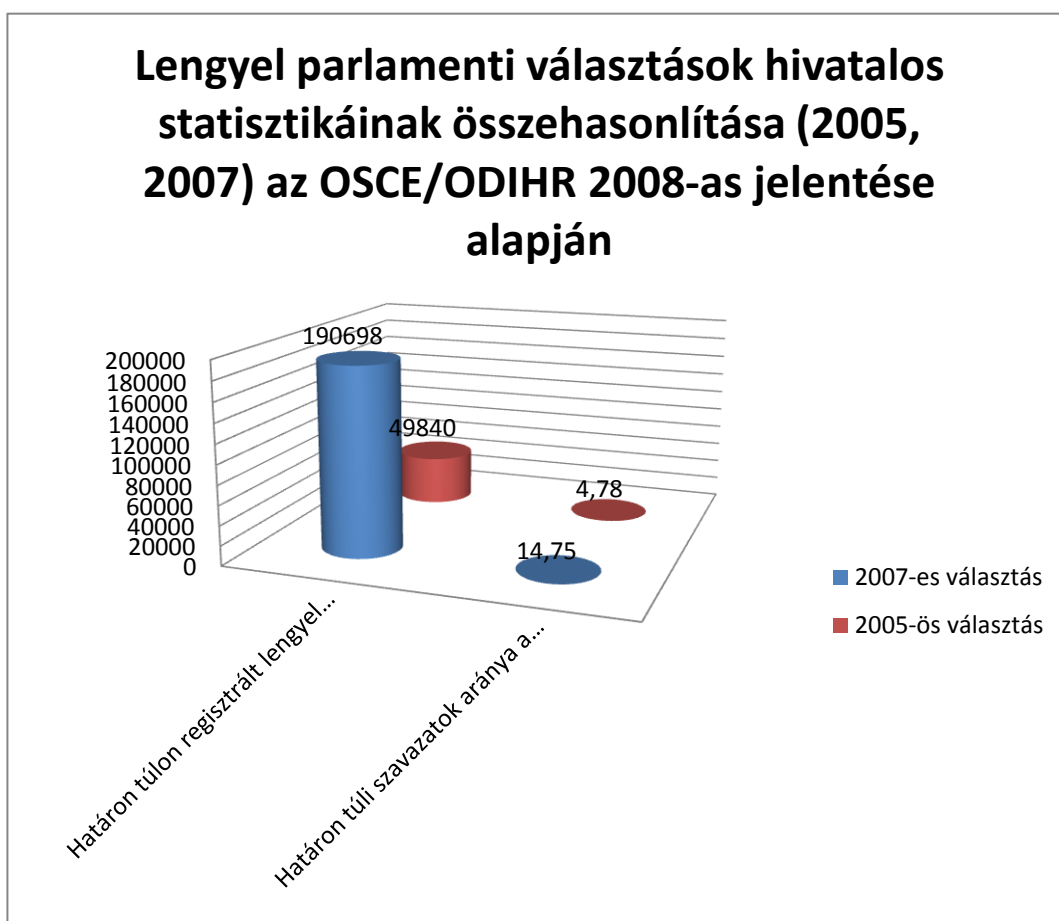
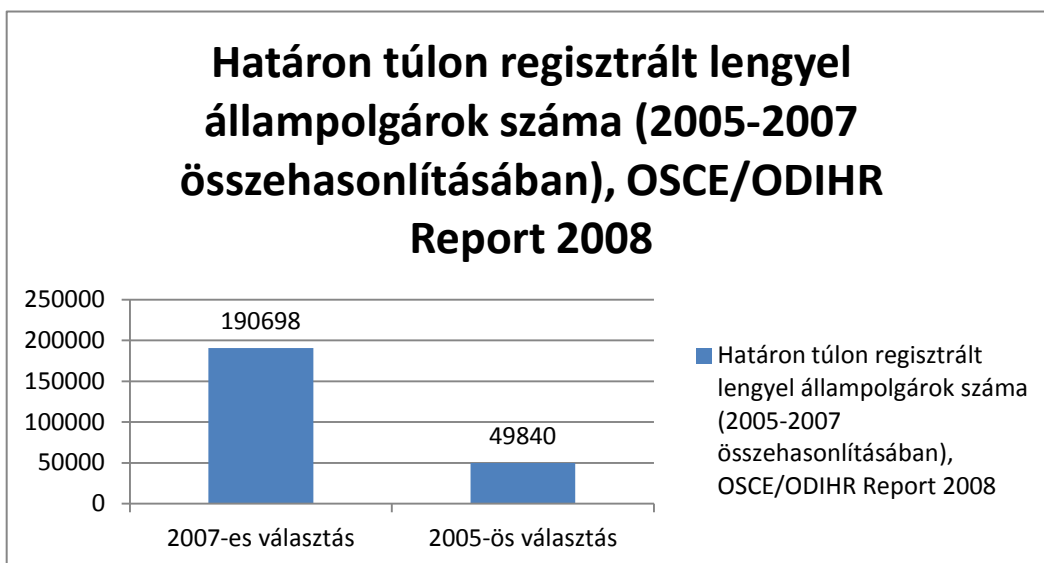


2. Melléklet



Forrás: Joëlle Garriaud-Maylam: *Les droits politiques des Français établis hors de France et leur représentation parlementaire* (2011. október 7. Budapest)

3. Melléklet



Forrás: *Republic of Poland Pre-Term Parliamentary Elections Report*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2008