

**Külhoniak választójoga:
gesztus vagy a mérleg nyelve?**

Tudományos diákköri dolgozat

Jelige: Portugál

Budapest, 2014. november 4.

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	
1. A magyar szabályozás előzményei - történelmi áttekintés	4
1.1. A magyar nemzetpolitika a rendszerváltozás előtt	4
1.2. A magyar nemzetpolitika a rendszerváltozás után	5
2. A külhoniakat érintő jelenlegi szabályozás, különös tekintettel a választójogi szabályokra.....	8
2.1. A kedvezményes honosítás	8
2.2. Az alaptörvényi rendelkezés elemzése	10
2.3. A külhoni magyarok választójoga, a választási rendszer és a választási eljárás	11
3. A külhoniak választójogával kapcsolatos felmerülő elméleti kérdések	14
3.1. Nemzet és állam.....	14
3.2. Politikai közösség	16
3.3. Állampolgárság és választójog kapcsolata.....	18
3.4. A külhoniak választójoga a választási alapelvek tükrében	22
4. A külhoniak választójoga a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében	26
5. A választások eredményének elemzése	29
6. Megoldási javaslat	33
Összefoglalás.....	37

Bevezetés

A 2014. áprilisi országgyűlési választásokon először szavazhattak külföldi magyarok, azaz olyan magyar állampolgárok, akiknek nincs magyarországi lakóhelyük. Ez a lehetőség heves felháborodást keltett, a sajtó hosszabb ideig foglalkozott a témával és a koncepcióval, ellenezve azt, hogy olyan állampolgárok kapnak közvetlen beleszólást az ország belügyeibe, akiket nem érintenek közvetlenül az országban hozott döntések, akik adófizetéssel nem járulnak hozzá a közterhek viseléséhez.

Dolgozatomban azt kívánom bizonyítani, hogy a magyar szabályozás megfelel az európai sztenderdeknek és a közép-európai régió sajátosságainak is. Úgy gondolom, hogy sokkal inkább egy jelképes gesztusról van szó, amely az egy nemzethez való tartozás érzését kívánja erősíteni, mint arról, hogy Magyarországon lakóhellyel nem rendelkezők számottevő befolyásolási lehetőséget kapnak.

Elsőként egy rövid történelmi áttekintéssel kezdem a téma körbejárását, azt vizsgálva, hogy korszakonként hogyan változott Magyarország viszonya a külföldön élő állampolgáraihoz. Végigveszem a magyar nemzetpolitika főbb állomásait, és kitérek a témához kapcsolódó jogi szabályozás korszakonkénti jellegére is. Eljutva a jelenlegi szabályozáshoz, bemutatom, hogy a 2014-es választásokon a törvények milyen módon tették lehetővé a külföldiek szavazását.

A magyar nemzetpolitika és a jelenlegi szabályozás mélyebb megértése érdekében fontosnak tartom egyes elméleti kérdések tisztázását. A nemzet és állam fogalmával foglalkozom, arra keresve a választ, hogy egyáltalán miért nyit az állam a külföldiek felé, miért szükséges a döntéshozatalba történő bevonásuk. Ezután a politikai közösség fogalmának mibenlétét, jelentését vizsgálom. Majd az állampolgárság és a választójog kapcsolatát elemzem, kitérve a választójog általánosságának és egyenlőségének elvére is. Ezek után röviden összefoglalom, hogy a nemzetközi jog és az európai jog hogyan foglal állást a külföldön élő állampolgárok választójogának kérdésében. A különböző szabályozási megoldások tükrében pedig egy rövid nemzetközi összehasonlításra is kísérletet teszek, hangsúlyozva a jelenlegi magyar helyzet sajátosságát.

A fentiek fényében azt kívánom bizonyítani, hogy a jelenlegi szabályozás és a választójog megfelel a nemzetközi követelményeknek, a magyar sajátosságoknak, valamint a választójog

alapelveinek is. Érvésem az április 6-i választások eredményét tüzetesebben megvizsgálásával támasztom alá. Megvizsgálom, hogy a külhoniak milyen aktívan vettek részt a választásokon, hogy valójában mennyiben tudták befolyásolni az eredmény alakulását. Amennyiben a tapasztalataim azt támasztják alá, hogy a külföldön élők érdemben nem tudtak hozzájárulni az eredmény alakulásához, úgy hipotézisemet, miszerint a szabályozás megfelelő, bizonyítottnak tekintem. Ha a szabályozás az eredmények alapján lehetővé tette, hogy a választást a határon túliak voksai döntsék el, akkor dolgozatom végén megoldási javaslatot fogalmazok meg a szabályozás újrarajzolásához.

1. A magyar szabályozás előzményei - történelmi áttekintés

Magyarország külhoni állampolgárait érintve nagyon fontos annak a hangsúlyozása, hogy az ország e téren nagyon különleges helyzetben van. Nagyon kevés nemzetről mondható el az, hogy tagjainak körülbelül egyharmada az ország területén kívül él. Az első világháborút lezáró trianoni békeszerződés következményeként az akkor kb. 10 millió főt számláló magyarság egyharmada idegen fennhatóság alá került.¹ Különleges az a szituáció is, hogy így teljes mértékben magyar lakta területek is elcsatolásra kerültek, amelyek sokkal jobban ellenálltak az utódállamok asszimilációs törekvéseinek. Az országot ért ekkora trauma után természetes, hogy a Magyarországon kívül élők sorsa, az országhoz való kötődésük fontossága és erősítése a mai napig aktuális téma.

1.1 A magyar nemzetpolitika a rendszerváltozás előtt

A trianoni békeszerződést sem a közvélemény, sem a politikai elit nem tudta elfogadni. A korszak kiemelkedő politikusai, Bethlen István és Teleki Pál bár reálpolitikát folytattak, mégsem éreztették a lakossággal, hogy a területek visszacsatolására nincs érdemi remény. A magyar kormányok a helyzetet revízióval kívánták orvosolni, az elcsatolt területek visszaszerzésével, és a határokon kívül rekedtek jogai legfeljebb csak a kisebbségi jogok vonatkozásában merültek fel.² A bécsi döntések ebből a szempontból kedveztek Magyarországnak, ám a második világháború elvesztésével a revíziós politika és az ehhez fűződő remények is megbuktak.

1945 és 1989 között magyar nemzetpolitikáról nem beszélhetünk, mert az akkori kommunista vezetők nem szívesen foglalkoztak azzal, hogy a határainkon kívül több millió magyar él. „A »bűnösnek« bélyegzett magyar nemzet kollektív tudatának következményeképpen a kádári Magyarországon jóformán tilos volt nemzeti létkérdéseinkkel foglalkozni. Fokozott mértékben érvényes volt ez a környező országokban élő magyar kisebbségekre. Nemzeti problémáink pusztán felvetése is a nacionalizmus, sovinizmus, irredentizmus és szeparatizmus jól ismert vádjainak az azonnali felelevenedését vonta maga után. Önazonosságunk természetes vállalása különleges veszéllyel járt.”³ Az időszak

¹ Száray Miklós – Kaposi József: Történelem IV., Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2006. 40. o.

² Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 85. o.

³ Tőkés László: Román és magyar nemzetpolitika. 2. o. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/1997/ProMino97-3-11-Tokes.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

eseményei, a külhoniakkal szembeni passzivitás és az őket ért atrocitások miatt jelentősen csökkent azoknak a száma, akik határainkon kívül magyarnak vallották magukat.⁴

1.2 A magyar nemzetpolitika a rendszerváltozás után

A rendszerváltozás után ismét előtérbe került a külhoniakkal foglalkozó nemzetpolitika. Ebben a korszakban azonban már nem merülhetett fel a hagyományos értelemben vett revízió lehetősége, hiszen a korszakot Európa újraegyesülése és békében élése jellemezte. Ennek ellenére mégis tanúi lehettünk a Szovjetunió szétesésének, Jugoszlávia széthullásának, Csehszlovákia felbomlásának, a közelmúltban Koszovó függetlenedésének, a katalán és skót függetlenségi törekvéseknek, valamint a nagy port kavart Krím-félszigeti eseményeknek.

Magyarország azonban a rendszerváltást követően olyan politikát választott, amely a realitások talaján áll, figyelembe veszi az országot kötő nemzetközi szerződéseket, és amelyet a nagy nemzetközi szervezetek és a szomszédos országok is el tudnak fogadni.⁵

Az Antall-kormány szakított az államszocialista rendszer gyakorlatával, amely tudatosan nem fordított figyelmet a határainkon kívül élő magyarokra. Sőt, jó néhány diplomáciai konfliktust is felvállalt a magyar kisebbségek érdekében. Ekkor fogalmazódott meg az az igény, hogy az őket érintő kérdésekben kérjék ki a határon túliak véleményét is.⁶ Ez jelentős szemléletváltozást eredményezett a nemzetpolitikában.

Első lépésként az 1989. október 23-án módosított 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmányának 6. § (3) bekezdése kimondta: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”. Az, hogy ez a mondat bekerülhetett az akkori Alkotmányba, alátámasztja azt a feltevést, hogy az akkori ellenzéki kerekasztal résztvevői között még egyetértés volt a nemzetpolitika fő irányvonalait érintően.⁷ A „felelősséget érez” szókapcsolat többféleképpen is értelmezhető, azonban inkább szimbolikus jelentőségű szabály, míg a „Magyarországgal való kapcsolatuk ápolása” kifejezés aktív állami magatartást is előír. A bekezdéshez konkrét cselekvési terv nem kapcsolódott, inkább egy programjellegű normának volt tekinthető, amely „érzékelte, hogy egy folyamat elején állunk, hogy a közjogi

⁴ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 85. o.

⁵ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 85. o.

⁶ Egedy Gergely: Államépítés vagy nemzetépítés? Konzervatív nemzetstratégiák. In: Magyar Szemle, 2012/9-10.

⁷ Öllös László: A határon túli magyar kisebbségek alkotmányos jogai Magyarországon. 95. o. <http://www.mtaki.hu/data/files/199.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2014. 11. 04.

gondolkodásba bekerült a határon kívül élő magyarok ügye.”⁸ Ezt alátámasztja az is, hogy a külhoniakat érintő jogszabályhely az általános rendelkezések között kapott helyet, ráadásul a 6. § a magyar külpolitika alapját képező elveket és célokat fogalmazza meg. Ez alapján értelmezhetjük úgy, hogy a külhoniak irányában érzett felelősségvállalás egyfajta államcélként jelenik meg, amely cselekvésre kötelezi a mindenkori magyar kormányokat.

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottsága által készített, és 1998. március 10-én közzétett alkotmánytervezet az államról és választásokról szóló negyedik részben biztosította az aktív választójogot a külföldön élő, de Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára, kizárta őket azonban a választhatóságból. Az alkotmánytervezet nem szólt arról, hogy a külföldön élő és Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező magyarok miként gyakorolhatták volna választójogukat.⁹

Az első Orbán-kormány ideje alatt, 2001-ben került elfogadásra a kedvezmény- és státustörvény néven is egyaránt ismert, sokat vitatott törvény. E törvény eredeti preambuluma szerint a törvény célja az, hogy „a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása, a szülőföldjükön való boldogulása, valamint nemzeti azonosságtudata” a jogszabály kínálta eszközök segítségével is biztosítva legyen. A dokumentumban sor került a nemzeti összetartozás fogalmának definiálására is, mely szerint annak ellenére, hogy a határon túli magyarok különböző államok polgárai, a közös anyanyelv, kultúra, történelem és összetartozás tudata alapján részei a magyar nemzetnek. Az elfogadott jogszabályt mind itthon, mind pedig nemzetközi szinten erősen bírálták.¹⁰ A törvény rendelkezéseinek következtében többek között magyar nyelven kiállított igazolványhoz juthattak a külhoni magyarok. A statisztikák szerint 938.000 fő élt is ezzel a lehetőséggel.¹¹

A magyar nemzetpolitikához kapcsolódóan kiemelt jelentőségű esemény a 2005. december 5-én megtartott, a külhoni magyarokkal kapcsolatos népszavazás. A népszavazásra a Magyarok Világszövetségének (MVSZ) indítványa alapján került sor, és célja az volt, hogy lehetővé tegye a nem Magyarországon élő, de magukat magyar nemzetiségűnek valló állampolgárok kedvezményes honosítását. A pontos kérdés így hangzott: „Akarja-e, hogy az

⁸ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 85. o.

⁹ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 85. o.

¹⁰ Szarka László: A magyar kedvezménytörvény identitáspolitikai céljai In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 127. o.

¹¹ Magyar Nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégia kerete. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkárság. 10. o. <http://www.vajma.info/docs/Magyar-nemzetpolitika-A4.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti 'magyar igazolvánnyal' vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?" A népszavazást kísérő politikai viták világossá tették, hogy a magyar politikai erők között koránt sincs egyetértés a külhoniak kérdését illetően. Az MSZP és az SZDSZ heves, NEM-re buzdító kampánnyal érvelt. A népszavazáson végül a választópolgárok 37,5%-a vet részt, de a résztvevők közül is csak 51,5% válaszoltak igennel a feltett kérdésre. A népszavazás így eredménytelennek bizonyult, mert sem az igen, sem a nem szavazatok száma nem érte el a 25%-ot. A határon túli magyar szervezetek szabadkai tanácskozásuk zárónyilatkozatában megfogalmazták csalódottságukat amiatt, hogy az állampolgárság ügye pártpolitikai küzdelmek tárgyává vált. Kijelentették, hogy elítélik a politikai élet mindazon szereplőit, akik a valótlan állításokon alapuló kampánnyal félrevezették a magyarországi választópolgárok egy részét, NEM-mel való szavazásra vagy távolmaradásra biztatva őket. Ebben a zárónyilatkozatban egyben felszólították a magyar Országgyűlést, hogy alkosson olyan törvényt, amely lehetővé teszi a határon túli magyarok számára, hogy amennyiben igénylik, szülőföldjük vagy állandó lakhelyük elhagyása nélkül rendelkezessenek magyar állampolgársággal.¹² A népszavazás eredménye több szempontból is tanulságként szolgált. Egyrészt a külhoni magyarok kifejezésre juttatták, hogy igénylik, hogy megszerezhessék a magyar állampolgárságot, másrészt pedig, hogy „nemzetpolitikai kérdésekben nem szerencsés népszavazást tartani, mert annak eredménye, eredménytelensége fájó sebeket tud okozni a határokon belül és kívül egyaránt.”¹³ A 2005. december 5-i népszavazás után a magyar állampolgárság – főként a szomszédos országokban élő magyarok között – a nemzethez tartozás szimbólumává vált.

A 2010-es választásokat és kormányváltást követően ismét előtérbe került a határon túli magyarok állampolgárságának kérdése. A második Orbán-kormány nemzetpolitikájának kiemelt célja volt a magyar állam és a külhoni magyarok viszonyának intézményesítése, így 2011 őszére jogszabályi formába öntötték a magyar nemzetpolitika alapjait. A következőkben a jelenlegi szabályozási keret elemzésével foglalkozom.

¹² A határon túli magyar szervezetek szabadkai tanácskozásának zárónyilatkozata. <http://www.buod.de/docs/htmszf/20050107-szabadka-zaronyilatkozat.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 18.

¹³ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 96. o.

2. A külföldiakra vonatkozó jelenlegi szabályozás, különös tekintettel a választójogi szabályokra

2.1 A kedvezményes honosítás

A 2010-es választásokat és kormányváltást követően napirendre került a külföldi magyarok magyar állampolgársága megszerzésének ügye. Az Országgyűlés 2010. május 26-án elfogadta a magyar állampolgársági törvény módosítását.

A parlament a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvénynek a kedvezményes honosításról szóló rendelkezéseit módosította, amelyek közé bekerült a következő szakasz: „kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.”¹⁴ Ezenkívül még két további feltételnek kell teljesülnie: az illető „a magyar jog szerint büntetlen előéletű és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nincs folyamatban”¹⁵, valamint „honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sérti”.¹⁶ A kedvezményes honosítás eljárása az illető kérelmére indulhat meg. A fenti rendelkezés tehát egyszerűsített honosítási eljárás keretében lehetővé teszi a határon túli magyarok számára, hogy kedvezményesen szerezhessék meg a magyar állampolgárságot, anélkül, hogy megkövetelnék tőlük a Magyarországon való tartózkodást.

Kántor Zoltán tanulmányában részletesen kifejti, hogy miért tekinthető a törvény céljának az, hogy a magukat magyarnak tekintők kedvezményesen szerezhessék meg az állampolgárságot.¹⁷ A korábbi állampolgársági törvénnyel és a státustörvénnyel ellentétben a 2010-es törvény nemcsak azokat részesíti kedvezményekben, akik – vagy akiknek felmenői – egykoron magyar állampolgárok voltak, hanem akik magyarok, tehát – a törvény megfogalmazásában – valószínűsítik magyarországi származásukat. Ez a módosítás tehát lényegében minden magyarnak, a világ bármely részén is él, lehetőséget biztosít a magyar állampolgárság megszerzésére, ellenétben a státustörvénnyel, amely elsősorban a szomszédos államokban élő magyarokat hozta kedvező helyzetbe. A „valószínűsíti magyarországi származását” fordulat nagy jelentőséggel bír például a moldovai csángók esetében, akiknek nem volt korábbi magyar állampolgárságuk: az előző rendelkezés értelmében a jelenlegi

¹⁴ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról 4. § (3) bekezdés

¹⁵ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról 4. § (1) bekezdés b) pont

¹⁶ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról 4. § (1) bekezdés d) pont

¹⁷ Kántor Zoltán: Az állampolgársági törvény módosítása 10. o. http://kki.gov.hu/download/3/e9/b0000/Tanulmanyok_2010_26_%5B%C3%BAj_publik%C3%A1ci%C3%B3_%5D.pdf
Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

állampolgársági törvény nem vonja meg tőlük sem az állampolgárság megszerzésének lehetőségét.¹⁸

A magyar szabályozás megfelel a nemzetközi sztenderdeknek, hiszen a nemzetközi jog nem tiltja a kettős állampolgárságot. Sőt, Ausztria és Ukrajna kivételével minden szomszédos állam ismeri a kettős állampolgárság jogintézményét és ehhez igazodva biztosítja a külföldön élők szavazati jogát.¹⁹ A magyar szabályozás lényegében azonos a román, a szerb és a szlovák állampolgársági törvénnyel, amelyek mind a felmenők állampolgársága alapján és az országban tartózkodás feltétele nélkül teszik lehetővé az állampolgárság felvételét. A horvát és a szlovén szabályozásokra részben hasonlít a magyar jogszabály, ezek etnikai hovatartozás alapján járnak el.²⁰ A kárpátaljai és felvidéki magyarság azonban az állampolgárságról szóló törvény módosítása után sem kérheti akadálymentesen a magyar állampolgárságot, hiszen Szlovákia olyan törvényt fogadott el, amely alapján elvesztik szlovák állampolgárságukat azok, akik más ország állampolgáraivá is válnak, Ukrajna pedig nem ismeri a kettős állampolgárság intézményét, így szankciókra számíthatnak azok, akik megszerzik a magyar állampolgárságot – amennyiben ez az ukrán hatóságok tudomására jut.²¹

A Nemzetpolitikai Kutatóintézet elemzése szerint az állampolgárságot igénylők száma jóval meghaladta az előzetes várakozásokat. Az egyszerűsített honosítás 2011. január 1-I bevezetése óta mintegy 420 000 egyszerűsített honosítási vagy visszahonosítási kérelmet nyújtottak be.²² Az állampolgárságot igénylők magas száma alátámasztja azt a nemzetpolitikai előfeltevést, miszerint a külhoni magyarság számára nagy jelentőséggel bír a magyar állampolgárság.²³ Az, hogy kedvezményes úton szerethetik meg az állampolgárságot, kifejezésre juttatja, hogy annak ellenére, hogy más országokban élnek, még a nemzettest részei.

¹⁸ Kántor Zoltán: Az állampolgársági törvény módosítása 11. o. http://kki.gov.hu/download/3/e9/b0000/Tanulmanyok_2010_26_%5B%C3%BAj_publik%C3%A1ci%C3%B3_%5D.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

¹⁹ Nemzetpolitikai kutatóintézet: Állampolgárság, szavazás http://bgazrt.hu/files/NPKI/allampolgarsag_valasztas_elemzes_Z03.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.04.18.

²⁰ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 96. o.

²¹ Nemzetpolitikai kutatóintézet: Állampolgárság, szavazás http://bgazrt.hu/files/NPKI/allampolgarsag_valasztas_elemzes_Z03.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.04.18.

²² A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárságának tájékoztatása <http://kimittud.atlatszo.hu/request/936/response/1901/attach/4/attachment.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2014.11.23.

²³ Nemzetpolitikai kutatóintézet: Állampolgárság, szavazás http://bgazrt.hu/files/NPKI/allampolgarsag_valasztas_elemzes_Z03.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.04.18.

Ezt követően az Országgyűlés 2010. május 31-én elfogadta a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvényt, amely már explicit módon kifejezte a magyar nemzet egységét és határok feletti összetartozását, de inkább csak deklaratív jellegűnek tekinthető.

2.2 Az alaptörvényi rendelkezés elemzése

A nemzetpolitikai elképzelések a 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény D) cikkében is megfogalmazódtak: „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.”²⁴ Az Alaptörvény szintén megfogalmazza az egységes magyar nemzet összetartozását. Fontos terminológiai változás a korábbi „felelősséget érez” felváltása a „felelősséget visel” kifejezésre, amely aktívabb magatartást jelent, és amely mögött konkrét cselekvési terv áll. Ezt a keretet tölti ki a magyar nemzetpolitika, amelynek főbb irányvonalait a Magyar nemzetpolitika – a magyar nemzetpolitikai stratégia kerete című dokumentum fogalmazza meg.²⁵ E dokumentum szerint a cél a magyarok integrációja saját közösségükbe („elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését”), közösségként az adott államba („támogatja egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat”), valamint integráció az egész összmagyar nemzetbe („előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”).

A magyar államnak vannak meg azon állami keretei, amelyek lehetővé teszik az egységes magyar nemzet összetartását és a külföldi magyarok jogi eszközök segítségével történő integrálását. Ez a lehetőség egyben felelősséget is ró a magyar nemzetre, ezt fogalmazza meg az Alaptörvény. Ez alapján a felelősségviselés alapján az anyaország nemcsak érzelmi szinten „érez együtt” külföldön élő honfitársainkkal, az ő támogatásuk nem csak deklaratív, hanem konkrét cselekvési szinten is megjelenik. Véleményem szerint az Alaptörvény rendelkezése magában foglalja mind az erkölcsi, mind a politikai, de még a külföldiaknak nyújtott esetleges anyagi támogatás lehetőségét is, sokkal hangsúlyosabban

²⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) D) cikk

²⁵ Magyar Nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégia kerete. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkárság. <http://www.vajma.info/docs/Magyar-nemzetpolitika-A4.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2014.04.17.

jelentkezik a felelősségviselés kötelezettsége a korábbi Alkotmány ide vonatkozó rendelkezéseinél.

2.3 A külhoni magyarok választójoga, a választási rendszer és a választási eljárás

A külhoni magyarokat érintő jogszabályalkotási folyamat csúcsaként az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény lehetővé teszi, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok, tehát a külhoni magyarok is szavazhassanak az országgyűlési választásokon.

A magyar választási rendszer vegyes rendszer, amely azt jelenti, hogy a választópolgároknak két szavazata van: az egyiket egyéni választókerületi jelőltre, a másikat pedig pártlistára adják le. A 12. § (3) bekezdése szerint: „A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat.”²⁶ Ez alapján a külhoniak választójoga különbözik a magyarországi lakóhellyel rendelkezőkétől, hiszen nem szavazhatnak egyéni választókerületi jelőltre. Ennek a korlátozásnak a lehetőségét a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alkotmány adta meg, egy kivételszabály megfogalmazásával: „sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”²⁷ Így az Alaptörvénnyel nem ellentétes a választási törvény vonatkozó korlátozása, egyéb alkotmányjogi aggályok a választójog egyenlőségét illetően azonban felmerülhetnek, erre a későbbiekben részletesebben ki fogok térni.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény tartalmazza a határon túli magyarok szavazására vonatkozó rendelkezéseket, a szabályok szerint regisztrálás után, levélben van lehetőségük szavazni. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy míg a magyarországi lakóhellyel rendelkezők esetében a regisztrációs kötelezettség indokolatlanul korlátozza a választójogot, ezért alaptörvény-ellenes, addig a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége a választópolgárok bizonyos csoportjainál épp elősegíti a választójog gyakorlását, ezért esetükben indokolt a regisztráció. Különösen ide tartoznak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező (azaz például külföldön élő) nagykorú magyar állampolgárok.²⁸ Ez alapján a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező nagykorú magyar állampolgárok a regisztráció után válnak képessé arra, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított választójogukat gyakorolják.

²⁶ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 12. § (3) bekezdés

²⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIII. cikk (4) bekezdés

²⁸ 1/2013. (I.7.) AB határozat <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument> Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Külhoni magyar állampolgár a szavazást megelőző tizenötödik napig kérheti a levélben szavazók névjegyzékébe történő felvételét.²⁹ A levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgár számára – annak kivételével, aki a szavazási levélcsomag személyes átvételét kérte – a Nemzeti Választási Iroda a levélben szavazás szavazólapja elkészültét követően haladéktalanul megküldi a szavazási levélcsomagot.³⁰ Van lehetőség a levélcsomag személyes átvételére is.³¹ Erre azért van szükség, hogy azokban az országokban is lehetőségük legyen a külhoni magyaroknak leadni a szavazataikat, ahol magyar állampolgárságuk felfedése esetén hátrányok érnék őket. A szavazási levélcsomag a következőket tartalmazza: a levélben szavazás szavazólapját, a választópolgár azonosításához szükséges nyilatkozat nyomtatványát, a levélben szavazás szavazólapjának borítékját, a belföldi postára adás esetére bérmentesített válaszborítékot és a szavazás módjáról szóló tájékoztatást.³²

Levélben szavazás esetén a szavazólapot annak kitöltése után bele kell helyezni a szavazólap borítékjába, amelyet le kell zárni, majd a borítékot a kitöltött nyilatkozattal együtt szintén a válaszborítékba kell zárni.³³ A szavazat leadására három lehetőség van: a válaszboríték postán történő feladása a Nemzeti Választási Iroda címére, úgy, hogy a szavazást megelőző 24 óráig megérkezzen, vagy a magyarországi szavazást megelőző tizenöt napon belül minden munkanapon 9 és 16 óra között, valamint a külképviseleti szavazás ideje alatt lehetőség van eljuttatni bármely külképviseleti választási irodába, illetve a magyarországi szavazásra rendelkezésre álló időszakban el lehet juttatni bármely országgyűlési egyéni választókerületi választási irodába.³⁴

A külhoniak levélben szavazása eljárási szabályainak részletes ismertetése után látszik, hogy a szavazás során a levélben szavazóknak számos procedurális nehézséggel kell szembenézniük. Ennek egyik következménye lehet, hogy a bonyolult eljárást többen nem vállalják, így kevesebben adják le szavazatukat, mint ahányan tervezték. A szavazat érvénytelenségét számos hiba okozhatja, például ha a válaszboríték nincsen lezárva, abból hiányzik az azonosító nyilatkozat, ha azt hiányosan töltötték ki, vagy ha nem szerepel rajta a választópolgár aláírása, ha a belső boríték nincs lezárva, ha a nyilatkozaton feltüntetett adatok eltérnek a névjegyzékben szereplő adatoktól és így tovább. Szavazatok érvénytelenségét

²⁹ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 266. § (2) bekezdés

³⁰ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 277. § (1) bekezdés

³¹ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 277. § (2) bekezdés

³² 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 275. § (1) bekezdés

³³ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 278. §

³⁴ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 279. §

okozhatja a szavazásra rendelkezésre álló idő rövideége is, így várhatóan magas lesz a száma a határidő után beérkezett szavazatoknak.

3. A külhoniak választójogával kapcsolatosan felmerülő elméleti kérdések

A külhoniak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők számára a szavazójog bármilyen módon történő megadása számos elméleti és gyakorlati kérdést vet fel. A kérdésnek vannak nemzetpolitikai vetületei, befolyásolja az is, hogy az adott ország külhoni nemzettársai szerezhettek-e állampolgárságot. Így felmerül az állam és a nemzet kapcsolatának, a nemzet és a politikai közösség elkülönülésének kérdésköre, valamint az a kérdés, hogy az állampolgársághoz közvetlenül kötődik-e a választójog.

Így szükségesnek tartom a belföldön lakóhellyel nem rendelkezők szavazati joga megadásának elméleti hátterét megvizsgálni. Arra keresem a választ, hogy az állam milyen alapon fordulhat a külhoni állampolgáraihoz, valamint a nemzet, állampolgárság, kettős állampolgárság és politikai közösség ide vonatkozó kérdéseivel is foglalkozom.

3.1 Nemzet és állam

A nemzet és állam kapcsolatának kérdése meghatározó a külhoniak választójoga szempontjából, hiszen a szavazójog megadása elsősorban a nemzeti összetartozás ideáljával magyarázható.³⁵ Európa számos országára jellemző az, hogy a 20. század eseményei számos esetben átrajzolták az országok határait. E történelmi eseményeknek a következménye, hogy számos ország – így köztük Magyarország – esetében „az egyes országok nemzettei nagy számban a szomszédos országokban élnek.”³⁶ Ez a tény adja az alapot ahhoz, hogy a nemzet és az állam fogalmakat megkülönböztessük egymástól. Jelenleg a nemzet és az állam fogalma számos ország esetében nem esik egybe, a nemzet mint egység lakóhelye túlnyúlik az anyaország határain túl is, ez igaz Magyarország esetében is.

A nemzet fogalma a társadalom, politikai közösség, állampolgárság kategóriáknál nehezebben megfogható kifejezés. A nemzet minden európai társadalom egyik központi értéke. A 18-19. század óta tartó nemzetépítés eredményeként a nemzeti alapú intézményesülés a mai napig domináns. Ennek következményeként Európában minden egyén nemzetileg is meghatározza magát: találhatunk olyan egyéneket, akik két vagy több nemzethez tartozónak tekintik magukat, ám olyanokat aligha, akik egyetlen nemzethez sem.³⁷ A nemzetpolitika alapját az adja, hogy az állam felismeri, hogy a területén kívül is élnek

³⁵ Kántor Zoltán: Nemzet és állam: A magyar állam és a külhoni magyarok In: *Iustum aequum salutare* 9. évf. 2. sz. (2013.) 149. o.

³⁶ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 2013/4. 88. o.

³⁷ Kántor Zoltán: Nemzet és állam: A magyar állam és a külhoni magyarok In: *Iustum aequum salutare* 9. évf. 2. sz. (2013.) 151. o.

olyan egyének, akik kulturálisan, nemzeti hovatartozás szempontjából az anyaországhoz tartozónak vallják magukat és ezzel együtt a lakóhelyük szerinti országban is megkülönböztetik magukat a többségtől. A közösség tagjait ebben az esetben kulturális, nyelvi kötelékek, a közös történelem és szokások kötik össze, így a nemzetről kulturális értelemben beszélhetünk. A kulturális nemzet összetartozástudata nem feltételez semmilyen jogilag is leírható kapcsolatot a nemzettest tagjai között. A nemzet fogalmának egyik lényeges összetevője az összetartozás-tudat, a nemzetpolitika célja ennek az erősítése, amelynek egyik lehetséges eszköze a külhoniak számára az állampolgárság és ezzel együtt a választójog megadása.

A fő kérdés az, hogy az állam és nemzet hogyan viszonyulnak egymáshoz, az államnak miért érdeke, hogy támogassa a külföldön élő nemzettársakat. A kulturális nemzet és az állam fogalmai között fontos különbség, hogy az állam területi alapon szerveződik, a országhatáron belüli területrészek alkotják az állam fogalmát, míg a kulturális nemzet határokon túlívelő, sokkal tágabb fogalom. Ezért nagyon különleges terület a nemzetpolitika, amely olyan intézkedéseket és törekvéseket tartalmaz, amelyek más államokban élő polgárokra is kihatnak.

Véleményem szerint a külhoniak támogatásának két oldala van. Egyrészt láthatjuk, hogy a nemzeti identitás, a nemzeti hovatartozás rendkívüli jelentőséggel bír az egyének számára. A kelet-közép európai rendszerváltások, a belgiumi flamand-vallon ellentét, a skóciai 2014-es népszavazás, a katalán függetlenségi törekvések, a kelet-közép-európai kisebbségi (ezen belül a külhoni magyar) autonómiatörekvések is ezt jelzik.³⁸ Ez alapján kijelenthetjük, hogy az anyaországi nemzetpolitikát sokszor az alapozza meg, hogy a külhoni nemzettársak részéről van igény a kívülről érkező támogatásra, saját törekvéseikkel egyértelművé teszik, hogy nemzeti hovatartozásuk kiemelt jelentőséggel bír számukra.

Másrészt figyelembe kell vennünk, hogy Európa felépítése hagyományosan nemzetállamokon alapszik. Európában minden állam nemzeti alapon szerveződik, és nem találunk köztük olyat, amelyben nem élnek nemzeti kisebbségek, vagy amely nem rendelkezik külhoni nemzettársakkal.³⁹ Így kikerülhetetlen, hogy a politikai elit, a kormányzó erők figyelemmel legyenek a határon kívül élő nemzettársak sorsát.

³⁸ Kántor Zoltán: Nemzet és állam: A magyar állam és a külhoni magyarok In: *Iustum aequum salutare* 9. évf. 2. sz. (2013.) 150. o.

³⁹ Kántor Zoltán: Nemzet és állam: A magyar állam és a külhoni magyarok 150. o.

A külhoniak támogatásával kapcsolatban Kántor Zoltán szerint a központi kérdés az, hogy miért szenteljen az állam különös figyelmet a nemzeti hovatartozásnak, ha az általánosan elterjedt felfogás szerint az állam semleges.⁴⁰ Ez azonban ellentétben áll azzal a feljebb is megfogalmazott ténnyel, hogy „a mai modern társadalmakra, államokra a nemzeti alapú intézményesülés jellemző.”⁴¹ Kántor szerint az állam semlegességének fikció volt az állam működése felől közelíthető meg, hiszen elképzelhetetlen egy olyan állam, amelynek nincs hivatalos nyelve, amely nem részesíti valamelyik kultúrát előnyben és azt nem közvetíti a különböző eszközein (oktatás, infrastruktúra) keresztül, amely nem használ bizonyos szimbólumrendszert. A kisebbségek hasonló célokat tűznek ki maguk elé: nyelvhasználat, nemzeti jelképek használata, anyanyelvű oktatás. Az anyaországok pedig a más államokban élő nemzettársaikat támogatják e célok elérésében, és e támogatás oka a nemzetfejlődés, a közös történelem során létrejött nemzeti összetartozás-tudat megléte.⁴² Ezek alapján pedig szinte természetesnek tűnik, hogy az állam támogatja a külhoni kisebbségeket.

A fentiek alapján látszik, hogy a külhoni magyarok támogatásának sokkal mélyebb okai vannak, mint pusztán rövid távú, belpolitikai célok. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak a szavazati jog megadása egyben azt is jelenti, hogy a nemzeti felfogás kiszélesedik, és a korábbi Alkotmány által alkalmazott területi elv helyett - amely a választójogosultság egyik pozitív feltételeként a magyarországi lakóhelyet is megjelölte – a nemzeti hovatartozás lesz a fő szempont, amely alapján indokolt a szavazójog kiterjesztése, és ez a fent ismertetett elméleti megközelítések alapján indokolható is.

3.2 Politikai közösség

Az előbbiekben arra jutottam, hogy a nemzet fogalmának vizsgálatával indokolhatóvá válik a választójog lakóhellyel nem rendelkezők számára történő kiterjesztése. A nemzet és állam megkülönböztetését azonban tovább lehet árnyalni a politikai közösség, politikai nemzet fogalmának vizsgálatával. A nemzethez és a politikai közösséghez tartozás két különböző dolog, és a választójog funkciójából eredendően csak a politikai közösség tagjait illeti meg.

Az Alkotmány kommentárja alapján a politikai nemzet a választójoghoz köthető, amely az állampolgársághoz kapcsolódik. Mivel a jelenlegi választójogi törvény már nem

⁴⁰ Kántor Zoltán: Nemzet és állam: A magyar állam és a külhoni magyarok 151. o.

⁴¹ Kántor Zoltán: Nemzet és állam: A magyar állam és a külhoni magyarok 151. o.

⁴² Kántor Zoltán: Nemzet és állam: A magyar állam és a külhoni magyarok 155. o.

tartalmaz megkötést a magyarországi lakóhelyet illetően, így a politikai közösség fő ismérve az állampolgárság lett, csak az állampolgárságtól függ a politikai közösséghez tartozás.⁴³ A kultúrnemzet fogalma kiszélesítésének első lépését így a kedvezményes honosítás jelentette, amely „a határon kívül élő magyaroknak az állampolgárságon alapuló politikai közösséghez való közelítésre tett kísérletet”.⁴⁴

A politikai közösség kérdésének vizsgálatakor kiindulásként a demokrácia fogalmát, a demokráciaelméletet is alapul vehetjük. A demokráciaelmélet szerint a demokrácia egyik alapvető kritériuma a választójog egyenlősége, amely alapján minden állampolgárnak korlátozás nélkül, automatikusan jár minden állampolgársághoz fűződő jog, beleértve a választójogot is.⁴⁵ Ez alapján teljesen logikus döntés, hogy a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok is megkapják a szavazati jogot. Dahl demokráciaelmélete alapján azonban hangsúlyos szempont az is, hogy „az állampolgári közösségként felfogott néphez tartozás magában foglal egy területi illetékességet is”.⁴⁶ Így válik el egymástól a politikai közösség és az állampolgárság fogalma. A politikai közösség az állampolgárságnál szűkebb fogalom, amelybe azok tartoznak, akikre a politikai hatalom által hozott döntések közvetlen hatással vannak, tehát az érintett területen életvitelszerűen tartózkodnak, állandó lakóhellyel rendelkeznek. Ez alapján a nézet alapján a választójog kiterjesztése egyben kiterjeszti a politikai közösséget olyanokra is, akik közvetlenül nem tekinthetők a politikai nemzet részének.⁴⁷ Ha a politikai közösség demokráciaelméletre alapozott fogalmát használjuk, akkor jogosnak tekinthetők azok a kritikák, amelyek a magyar szabályozással kapcsolatban a sajtóban is sokszor elhangoztak, miszerint olyanoknak adunk döntési jogosultságot, akiknek nincsen közvetlen kötődésük a politikai hatalomhoz.

A fent ismertetett fogalmak alapján szükségesnek tartom a köztük lévő kapcsolat rövid vázolását. A legtágabb fogalom a kulturális nemzet fogalma, amely nyelvi, kulturális, történelmi alapon köti össze államokon átívelő módon a nemzettest tagjait. A politikai nemzet a választójogosultak körével azonosítható, amely jelen helyzetben megegyezik az

⁴³ Majtényi Balázs: 68.§ [Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok.]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 2402. o.

⁴⁴ Smuk Péter: Nemzetfogalom és történeti narrative az Alaptörvényben 265. o. <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20m%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok/smuk.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁴⁵ Fábíán György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. In: De iurisprudentia et iure public – Jogi és Politikatudományi folyóirat, 2012/3. 2. o.

⁴⁶ Fábíán György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. In: De iurisprudentia et iure public – Jogi és Politikatudományi folyóirat, 2012/3. 3. o.

⁴⁷ Fábíán György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. In: De iurisprudentia et iure public – Jogi és Politikatudományi folyóirat, 2012/3. 3. o.

állampolgárok közösségével, hiszen minden állampolgár élhet a választójogával, magyarországi lakóhely nélkül is. A legszűkebb fogalom a demokráciaelméletre alapozott politikai közösség fogalma, amely azoknak a közösségét jelenti, akikre az általuk megválasztott politikai főhatalom döntései közvetlen hatást gyakorolnak. Ebbe a külhoni magyarok nem tartoznak bele, így érdemes megvizsgálni, hogy az állampolgárság és a választójog kapcsolata feltétlennek mondható-e – erre a következőkben térek ki.

3.3 Állampolgárság és választójog kapcsolata, kettős állampolgárság

A külhoni magyarok választójogosultságát az teszi lehetővé, hogy állampolgárságot szerezve magyarországi lakóhelyre tekintet nélkül részt vehetnek az országgyűlési képviselők választásán. Ezért indokolt az állampolgárság kérdéskörének vizsgálata, a magyar helyzet sajátosságára tekintettel foglalkozom a kettős állampolgársággal kapcsolatos kérdésekkel is.

Az állampolgárság alkotmányjogi megközelítésére Magyarországon főleg a német megközelítés jellemző. Eszerint az állampolgárság nemcsak jogosultságok és kötelezettségek csoportjaként, hanem az állam fogalmához köthető politikai, érzelmi és kulturális kapcsolatként értelmezhető. Az állampolgárság így nem csupán formális jogi kapcsolatot jelent, hanem a “hazaszeretet”, mint jogon túli kapocs is átítatja. Eszerint nemcsak jogi státuszként, emberi jogként vagy a politikai közösséghez való tartozás leképeződéseként, hanem identitásként is értelmezhető a fogalom.⁴⁸ Ha az állampolgárság egyfajta identitás, akkor az egyénnek megvan a joga, hogy akár több államhoz is elköteleződjön állampolgárság révén.

Így érdemes külön is foglalkozni a kettős állampolgárság kérdéskörével. Az Európai Unióban a kettős állampolgárság szabályozására nincs egy egységes modell, egységes elvárás, így a tagállamok is egymástól eltérően állnak hozzá a jelenséghez. A tagállami szabályozások vagy nem vesznek tudomást a kettős állampolgárságról, vagy kifejezetten megpróbálják kiküszöbölni a létrejöttét, vagy kifejezetten elfogadóan viszonyulnak a kérdéshez.⁴⁹ A kérdéssel kapcsolatos nemzetközi jog sem egységes, azonban megállapítható, hogy az utóbbi időben inkább a tudomásulvétel irányába fordult.⁵⁰ Az állampolgársági szabályok

⁴⁸ Orbán Balázs András: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In: Cserny Ákos (szerk.): Határtalan választások. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 148. o.

⁴⁹ Tóth Judit: Miért nem lehet, ha szabad? – A kettős állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől 11. o. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/01KozjogToth.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2014.10.30.

⁵⁰ Orbán Balázs András: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In: Cserny Ákos (szerk.): Határtalan választások. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

meghatározása a nemzeti szuverenitás része, így az egyes államok maguk döntenek arról, hogy kinek adnak állampolgárságot, néhány korlátozó szabályra figyelemmel. Ilyen korlátozás a Nemzetközi Bíróság által a Nottebohm-ügyben megfogalmazott effektivitás elve: az állampolgárság megadásakor igazolni kell, hogy tényleges kapcsolat áll fenn az adott állam és a honosított személy között. Másik követelménynek tekinthető az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségi főbiztosának ajánlásai (bolzanói ajánlások), melynek egyik legfontosabb üzenete, hogy az államoknak tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még akkor is, ha a lakóhely szerinti állam a kettős állampolgárságot megengedi.⁵¹

A korábban ismertetett kedvezményes honosítás intézményével Magyarország lehetőséget nyújt a külhoni magyaroknak arra, hogy más állambeli állampolgárságuk megtartása mellett magyar állampolgárságot is szerezzenek, s ezzel kettős állampolgárokká váljanak, amennyiben az eredeti állampolgárságuk szerinti ország a kettős állampolgárságot elismeri. Ez – a magyar nemzetpolitikai törekvésekre tekintettel – egy befogadási és elismerési gesztus azok számára, akik integrálódni kívánnak egy politikai közösségbe, anélkül, hogy feladnák kapcsolataikat egy másik közösséggel.⁵² A kettős állampolgárságot el nem ismerő államok pedig éppen arra hivatkoznak az elutasítás indokaként, hogy állampolgáraik más állam politikai közösséghez tartozását nem kívánják lehetővé tenni.⁵³

Az állampolgárság és ezzel együtt a választójog megadása ezen a ponton kapcsolódik a politikai közösség fogalmának elemzésekor már felvetett kérdésekhez. Hiszen a kettős állampolgárság megszerzésével a külhoni magyarok a politikai nemzet részévé válnak, a fentebb definiált politikai közösség azonban így olyanokra is kiterjesztődik, akik közvetlenül semmiképpen sem tekinthetők a politikai közösség, a politikai nemzet részének. Így az alapesetben egymást feltételező és egymással egyenlő állampolgárság és politikai közösség elválik egymástól, az állampolgárság kiterjesztése a politikai közösségen túlra megszünteti a

153. o.

⁵¹ Körtvélyesi Zsolt: Az „egységes magyar nemzet” és az állampolgárság In: Fundamentum, 15. évf. 2011/2. 51. o.

⁵² Szabó Marcel: A többes állampolgárság – Új nemzetközi és uniós perspektívák felé? In: Állam és jogtudomány, 54. évf. 2013/1-2. 132. o.

⁵³ Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig. In: Kül-világ, VIII. évf. 2011/1-2. 78. o.

két fogalom közötti konzisztenciát. Ez ahhoz is vezet, hogy az állampolgárságokhoz tartozó jogok és kötelezettségek vonatkozásában is számtalan kérdés merül fel.⁵⁴

Felvetődik például a téma szempontjából legfontosabb kérdés, hogy automatikusnak mondható-e, hogy az állampolgársággal együtt jár a szavazati jogosultság is. A nemzetközi tendencia szerint az állampolgárság és a választójog kéz a kézben jár, és a választójogosultság jellemzően az állampolgársághoz mint kritériumhoz kötődik. Ez azzal függ össze, hogy az állampolgárság a politikai nemzethez való tartozást szimbolizálja.⁵⁵ A kettős állampolgársággal kapcsolatban (amikor az állampolgárság és a politikai közösség elválnak), a többes állampolgársággal rendelkező személyek választójoga aggályokat vet fel. Alkotmányfilozófiailag aggályos a választójog kiterjesztése olyan személyekre, akik belföldi lakóhelyük híján állampolgárságuk ellenére csak alkalomszerűen kerülnek kapcsolatba az érintett állam gazdasági, társadalmi és politikai rendszerével.⁵⁶ A kérdést tovább árnyalja Follesdal megközelítése, mely szerint „az állampolgársággal együtt járó politikai jogok összessége annak az általános elvárásnak a megnyilvánulása, miszerint a központi hatalom által érintett személyeknek olyan helyzetben kell lenniük, hogy befolyásolhassák azt.”⁵⁷ Ebből implicit módon következik az a már sokszor említett érv, hogy azoknak az állampolgároknak, akiket viszont nem érint közvetlenül a közhatalom döntése, nem szabad lehetőséget biztosítani arra, hogy érdemi módon befolyásolják a központi hatalmak létrehozását.

Az állampolgárság és a választójog kapcsán Rainer Bauböck négy elméletet különböztet meg: republikánus, nacionalista, liberális és alternatív liberális. A republikánus felfogás szerint csak azoknak lehet választójoguk, akik ott élnek, mert ők viselik döntéseik következményeit. A nacionalista megközelítés mindenkinek választójogot ad, aki az adott etnikumhoz tartozónak vallja magát. A liberális álláspont mindenkinek szavazati jogot biztosít, aki az ország területén él. Alternatív liberálisnak tartja azt a felfogást, amely akkor ad lehetőséget a szavazásra külföldön élőknek, amikor az életükről szóló lényeges kérdésekről

⁵⁴ Fábíán György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. In: *De iurisprudentia et iure public – Jogi és Politikatudományi folyóirat*, 2012/3. 3. o.

⁵⁵ Orbán Balázs András: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat In: Cserny Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014. 155.o.*

⁵⁶ Lános Petra Lea: Többes állampolgárság – A választási elvek áttörése? In: *Iustum Aequum Salutare*, 2013/2. 177. o.

⁵⁷ Andreas Follesdal: *Third Country Nationals as Euro-Citizens – The Case Defended* 6. o. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1744105 Utolsó letöltés ideje: 2014.10.30.

kell dönteni.⁵⁸ A magyar jog a jelenlegi szabályozás tükrében a nacionalista felfogást választotta, hiszen minden magát magyarnak valló külhonnak van lehetősége kedvezményesen állampolgárságot szerezni, és így a magyarországi országgyűlési képviselők választásán szavazni.

Fábián hivatkozik Szigetvári Viktor és Tordai Csaba álláspontjára, miszerint a választójog következményekkel járó jog, az állampolgársággal nem jár automatikusan.⁵⁹ Kerék-Bárczy Szabolcs is hangsúlyozza tanulmányában, hogy míg az állampolgárság inkább a közösségen belüli lelki-társadalmi-kulturális kapcsolatot és szolidaritást fejezi ki, addig a szavazati jog anyagi és politikai következményekkel is jár.⁶⁰ A választójogosultak körét a jogszabályok határozzák meg. Magyarországon a korábbi Alkotmány ezt három pozitív feltétel együttes meglétéhez kötötte: nagykorúság, állampolgárság, magyarországi lakóhely. A jelenleg hatályos Alaptörvény a nagykorúság és az állampolgárság feltételeit továbbra is fenntartja, a választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez való kötése azonban már csak lehetőségként jelenik meg.

A külhoni magyarok választójogával kapcsolatban három lehetséges alternatíva közül választhatunk: a választójogot korlátozás nélkül megadjuk, korlátozottan adjuk meg, vagy megtagadjuk külhoni állampolgárainktól. A jelenlegi törvényhozás a korlátozott választójog megadása mellett döntött. Így, bár a külhoniaknak van valamennyi beleszólása az országot irányító politikai erő meghatározásába, az mégsem olyan számottevő, hogy azt lehessen mondani, hogy olyanok vesznek részt a döntéshozatalban, akikre aztán az általuk megválasztott politikai erő döntései csak korlátozottan lesznek hatással. A jelenlegi szabályozás tehát arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a külhoniakra csak korlátozottan érvényes a választójog gyakorlásának következménye, ezért a joguknak is korlátozottan kell érvényesülnie.⁶¹

A választójog megadása annak a kifejezése, hogy állampolgárság és állampolgárság között nincs minőségi különbség, a külhoni magyarok egyenlő állampolgári jogokat

⁵⁸ Fábián György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. In: De iurisprudentia et iure public – Jogi és Politikatudományi folyóirat, 2012/3. 7. o.

⁵⁹ Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁶⁰ Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog – nemzeti egység és (part)politikai törésvonalak 18.o. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SZRI_Kettos_allampolgarsag_szavazati_jog_2011_08.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁶¹ Fábián György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. In: De iurisprudentia et iure public – Jogi és Politikatudományi folyóirat, 2012/3. 8.o.

gyakorolhatnak a határon belül élő társaikkal, így aktívan részt vehetnek az ország politikai életében. A korlátozott választójog (csak listára történő szavazás) annak a következménye, hogy az állampolgári jogok és kötelezettségek csupán egy részének alanyai.⁶²

3.4 A külhoniak választójoga a választási alapelvek tükrében

Fontos megvizsgálni azt is, hogy a külhoniaknak adott szavazójog a jelenlegi formájában megfelel-e az általánosan elfogadott választási alapelveknek, amelyek a következők: a választójog általánossága és egyenlősége, a szavazás közvetlensége és titkossága, valamint a szabad választás elve.⁶³ Ezeket az alapelveket az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése tartalmazza.

A választójog általánosságának elve azt jelenti, hogy „minden nagykorú állampolgár – az úgynevezett természetes kizáró okokat kivéve – szavazati joggal rendelkezik.”⁶⁴ Ez alapján minden állampolgárnak korlátozás nélkül jár a választójog, mint az állampolgársághoz fűződő egyik jog. A jelenleg hatályos választójogi törvény a jogegyenlőség elvéhez közelít azzal, hogy megadja a választójogot a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok számára is. Ha nem így tenne, akkor kétféle magyar állampolgárságról beszélhetnénk, s a külhoniak állampolgársága „csökkentett”, kisebb súlyú állampolgárságnak felelne meg.

Az a megoldás azonban, hogy a külhoniak csak listára adhatják le a voksukat, felveti a választójog egyenlősége elvének megsértését. Hiszen a jelenlegi megoldás értelmében a magyarországi lakóhellyel rendelkezők 2 szavazattal, míg a külhoniak 1 szavazattal rendelkeznek. Jakab András alkotmányjogász ezt úgy fogalmazza meg, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok „fél” szavazatot kaptak. Ez ellentétes a választójog egyenlőségének egyik összetevőjével, miszerint mindenkinek ugyanannyi szavazatának kell lennie (1 ember – 1 szavazat). Erre a korlátozásra az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése ad lehetőséget, mely szerint „sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez [...] kötheti”. Így a külhoniak „fél” választójoga az Alaptörvényt nem sérti, azonban a választójog egyenlőségének követelménye számos nemzetközi egyezményben megjelenik, amelyek szintén kötik a magyar jogalkotókat. Jakab András tanulmányában

⁶² Cserny Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: Cserny Ákos (szerk.): Határtalan választások. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014.27.o.

⁶³ Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVGORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. 102-124. o.

⁶⁴ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 205. o.

kifejti, hogy álláspontja szerint a jelenlegi rendszer sérti mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát és az Emberi Jogok Európai Egyezményét is.⁶⁵ Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. április 15-én közzétett azonban egy döntést, amely ezzel a témával foglalkozik. Az *Oran v. Turkey* ügy a külföldön élő törökökre vonatkozó korlátozással foglalkozik, amely szerint a 2007. július 22-i választásokon csak listákra adhattak le szavazatot, egyéni képviselőkre nem. Baskin Oran, aki független képviselőként indult, a török Országos Választási Bizottsághoz fordult, és kérelmezte a vonatkozó törvény megsemmisítését, amelyet a bizottság elutasított. Ezek után az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, kérelmének egyik része szerint a szóban forgó török szabályozás sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkét (megkülönböztetés tilalma). A Bíróság megállapította, hogy az a gyakorlat, amely lakóhelyet vagy meghatározott idejű belföldön lakás ír elő a választójog megszerzéséhez – elméleti szempontokat figyelembe véve – nem minősül a választójog önkényes korlátozásának, és így a török gyakorlat nem összeférhetetlen az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkében foglalt követelményekkel (szabad választásokhoz való jog). A Bíróság véleménye szerint a jogalkotónak sikerült egyensúlyt találnia a külföldön élő és a belföldön szavazók érdekei között, valamint hangsúlyozza, hogy jogalkotói érdek a külhoni szavazók befolyásának korlátozása a politikai stabilitás érdekében.⁶⁶ Ezen döntés értelmében tehát a magyar szabályozás sem egyezményesértő.

Korábban már kifejtettem, hogy a külhoniak részére megadott korlátozott választójog egyik magyarázata az lehet, hogy a választások eredményeként létrejövő politikai berendezkedés rájuk korlátozottabb hatással lesz, mint a magyarországi lakóhellyel is rendelkező állampolgároknak, így van a különbségtételnek elméleti alapja. Így a szavazati jog biztosításának módja nem kifogásolható, mert a jogalkotónak lehetősége van feltételeket, megszorításokat alkalmaznia. Véleményem szerint arányos megszorításnak tekinthető, hogy a külhoniak csak listára adhatják le szavazatukat, mert valamiféle megkülönböztetés tétele mindenképpen szükséges ahhoz, hogy teljesüljön az az általánosan elfogadott kritérium, hogy ne olyanok döntsenek a képviselői törvényhozó hatalom, kormányzati hatalom összetételéről, akikre nincsenek közvetlen hatással a politikai döntések. Egyetértek azonban a fenti felvetésekkel is, amelyek az egyenlőség kérdésével foglalkoznak. Véleményem szerint azonban a választójog egyenlősége csak „formális” értelemben sérül, mivel – a fentiek

⁶⁵ Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/JakabAndras_AKulfoldonEloMagyarAllampolgarokValasztojoga.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁶⁶ *Oran v. Turkey*, Judgement of 15 April 2014, no. 28881/07 and 37920/07.

alapján – a jelenlegi korlátozás arányos és indokolt. Így Bodnár Eszter javaslatát tartom a legkézenfekvőbbnek, mely szerint „szerencsésebb lett volna, ha az Alaptörvény inkább a választójog egyenlőségének elvétől engedett volna eltérést a határon túli magyarok választójoga tekintetében.”⁶⁷ Fontos kiemelni, hogy a Velencei Bizottság CDL-AD (2012)012 számú jelentésében, amelyben a külhoni állampolgárok szavazati jogát vizsgálta, nem emelt kifogást a magyar rendszer különbségtétele ellen, azt az európai alkotmányos sztenderdekkel összhangban állónak találta. Felhívta azonban a figyelmet arra, hogy az eljárási szabályok kidolgozására nagy hangsúlyt kell fektetni.⁶⁸

Ennek az oka az, hogy a szavazás titkossága szintén a választás egyik alapelve. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra.⁶⁹ Ez elsősorban szervezési feladatokat ír elő az állam számára, hiszen olyan körülményeket kell kialakítani a szavazás lebonyolításához, amelyek biztosítják, hogy a szavazó akarata ellenére senki ne ismerhesse meg, hogy kire szavazott. A levélben szavazás eljárása számos garanciális szabályt tartalmaz, a szavazat pedig külön borítékban, lezárva kerül a választóborítékba, ez biztosítja, hogy a választó akarata ellenére ne kerülhessen nyilvánosságra szavazata. Fontos, hogy a borítékba helyezéskor a szavazónak kell gondoskodnia arról, hogy szavazatát mások ne ismerhessék meg, ez azonban véleményem szerint az egyén erőfeszítéseinek kell, hogy alapuljon. Nem tartom a titkosság elvének sérülésének például azt az esetet, ha valaki a kitöltött szavazólapot látható helyen tartja a lakásában, hiszen ebben az esetben nem az egyén akarata ellenére ismerték meg a szavazatát, nem járt el kellő körültekintéssel. Ezt az esetet ahhoz tudom hasonlítani, amikor a szavazóhelyiségből kilépő személy a közvélemény-kutatók kérdésére válaszolva megmondja, hogy kire szavazott. Egyik esetben sem az eljárási körülmények miatt kerül nyilvánosságra a szavazat, így véleményem szerint a levélben szavazás eljárása nem sérti a szavazás titkosságának követelményét.

A külhoniak a magyarországi lakóhellyel rendelkezőkhöz hasonlóan közvetlenül a listákra szavaznak, nincs szerepe közvetítő testületnek vagy szervnek a megválasztás során, így a szavazás közvetlenségének követelménye teljesül. A szabad választás elvével

⁶⁷ Bodnár Eszter: Választójog és választási rendszer az új Alaptörvényben 107.o. http://epa.oszk.hu/02200/02210/00003/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2011_03_099-112.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁶⁸ Venice Commission: Report on out-of-country voting CDL-AD (2012)012 Avis conjoint relatif a la loi sur les elections des membres du Parlement de Hongrie [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)022.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)022.aspx) Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁶⁹ 32/2004. (IX. 14.) AB határozat

részletesebben azért nem foglalkozom, mert az elv tartalmára még nem alakult ki alkotmánybíróági gyakorlat.

4. A külhoniak választójoga a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében

Az anyaországon kívül élőknek adott választójog szempontjából nem egyszerű a nemzetközi összehasonlítás. Ennek a nehézségnek több indoka is van.

Elsőként, a külföldön élőknek különböző szempontok szerint több kategóriáját állapíthatjuk meg, hiszen vannak ideiglenesen külföldön tartózkodók, vannak, akik kivándoroltak, vagy a korábban kivándoroltak leszármazottai (akiknek sosem volt anyaországi lakóhelye), vannak tartósan külföldön élők. A Velencei Bizottság jelentése (CDL-AD(2011)022) három kategóriáját különíti el a külföldön élőknek: akik a választás napján tartózkodnak külföldön (pl. utazás), akik ideiglenesen, meghatározott ideig tartózkodnak külföldön (pl. három éves időtartamú munkavállalás) és akik véglegesen külföldre vándoroltak.⁷⁰ A három kategória közül a dolgozat szempontjából a véglegesen külföldre költözöttek kategóriájának nemzetközi megítélése fontos.

A történelmi eseményeknek nagy szerepe van, hiszen országonként eltérnek a külföldön tartózkodás okai, körülményei, a külföldön élők kapcsolata az anyaországgal és a helyzetük a lakóhelyük szerinti országban. Míg Nagy-Britannia és Franciaország esetében a külhoniak a volt gyarmatbirodalmakon élő állampolgárokat jelentik, addig Közép-Európában a XX. századi határmódosítások miatt kerültek nagy számban más állam fennhatósága alá a különböző nemzetek. A választójog megadásának értékelésénél nehézséget jelent az is, hogy az országok választási rendszerei jelentősen eltérnek egymástól.

A továbbiakban a nemzetközi megoldások áttekintésénél nem arra keresem a választ, hogy milyen a helyes minta, hanem a külhoniak szavazati jogával kapcsolatos nemzetközi tendenciák felvázolására törekszem. A nemzetközi jog nem teszi kötelezővé és nem sarkallja arra az államokat, hogy adjanak választójogot külhoni állampolgáraiknak, de nem is tiltja, nem is ellenzi ezt a gyakorlatot. Fábián György tanulmányában megállapítja, hogy a kérdéssel foglalkozó Velencei Bizottság jelentése sem tudta figyelmen kívül hagyni a kérdés kettős természetét, és bár megállapítja, hogy a külföldön élők választójogának megtagadása vagy korlátozása az általános választójog korlátozását jelenti, az európai hagyományok mégsem követelik meg a külhoniak szavazati jogának általános bevezetését. Ez alapján a Bizottság csak javasolni tudja, hogy az államok „pozitívan közelítsék meg a külföldön élők

⁷⁰ Report on Out-of Country voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. 15. o.

választójogát”.⁷¹ A nemzetállamokra van bízva, hogy hogyan kívánják szabályozni a kérdést, így országonként eltérő megoldások születtek.

Bár nincs egységes joggyakorlat a kérdést illetően, mégis elmondható, hogy az államok szívesen élnek azzal a lehetőséggel, hogy határon kívül élő nemzettársaik számára szavazójogot biztosítsanak. Trócsányi László azokat az országokat, amelyek mindenféle korlátozás nélkül biztosítják, hogy „a bármely jogcímen külföldön tartózkodó vagy diaszpórában élő állampolgáraik a parlamenti választásokon szavazati jogukkal élhessenek”, anyaország-központú országoknak nevezi.⁷² Ezek között az országok között jellemző gyakorlat az, hogy speciális parlamenti képviselőt biztosítanak a külhoniaknak, ezt a legtöbb országban meghatározott számú kontingenssel biztosítják, így pl. Portugáliában 4 képviselőt, Olaszországban 12 képviselőt, Horvátországban 3 képviselőt választhatnak. Vannak olyan országok, ahol az utolsó hazai lakóhely szerint veszik automatikusan választói névjegyzékbe a külföldön élő állampolgárokat (pl. Ausztria), máshol egy hazai körzetet jelölnek ki, ahol a voksokat hozzáadják a hazaiakhoz (pl. Lengyelország).⁷³ Az országok másik csoportja, az úgynevezett „laissez-faire” típusú országok azok, amelyek bizonyos korlátozásokkal, feltételekkel biztosítják a külhoniaknak a szavazati jogot, amely általában időbeli korlátozást jelent (pl. Németország, Nagy-Britannia).⁷⁴

Az előzőek alapján látható, hogy számos megoldás létezik a külhoniak szavazati jogával kapcsolatban, azonban általános tendencia, hogy az országok valamilyen módon biztosítják a külföldön élő állampolgáraiknak, hogy szavazhassanak a képviselők választásakor. A szabályok kialakításakor azonban fontos szempont az, hogy ne legyen arra lehetőség, hogy a választást olyanok szavazatai döntsék el, akikre nem hatnak majd ki közvetlenül a kormányzó erők döntéseinek következményei. Ezért van az, hogy ahol magas a külföldi szavazók aránya, ott a saját képviselői rendszer elterjedt. A Republiken Intézet megállapítása szerint egységes és egyenlő választójogot ott kapnak a külhoniak, ahol az

⁷¹ Report on Out-of Country voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. 15. o. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e) Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁷² Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2012, 60. o.

⁷³ Fábán György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. In: De iurisprudencia et iure public – Jogi és Politikatudományi folyóirat, 2012/3. 12. o.

⁷⁴ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 96. o.

arányuk rendkívül alacsony, pár százalék körül mozog, és így biztosítva van, hogy nem az ő szavazataik lesznek a döntőek.⁷⁵

A fentiek alapján a jelenlegi jogszabályok értékelésekor figyelembe kell venni azt, hogy Magyarország több szempontból is különleges helyzetben van. Egyrészt nagyon magas azoknak a magyar nemzetiségűeknek a száma, akik nem az anyaországon belül élnek. A Republikon Intézet adatai szerint hazánk esetében körülbelül egyharmad a határon túl élők aránya, ami azt jelenti, hogy „Magyarországnak európai összehasonlításban is számottevő határon túli kisebbsége van.”⁷⁶ Közülük is számottevő, 50% azoknak az aránya, akik a környező országokban élnek, így valószínűsíthetően aktívabban érdeklődnek az anyaország eseményei, politikai berendezkedése és így a választások kimenetele iránt is.⁷⁷ További szempont, hogy az országban vegyes választási rendszerben választják meg az országgyűlési képviselőket, amely a legbonyolultabb választási rendszer. Így nehezen lehet összehasonlítani a jelenlegi magyar megoldást olyan országok szabályaival, ahol a választópolgárok csak listára vagy csak egyéni választókerületben szavazhatnak. Véleményem szerint ezen különleges tényezők vezettek ahhoz, hogy „féloldalas szabályozás” született, vagy ahogy Jakab András fogalmazott, a jogalkotó félig adta meg a szavazati jogot a külföldieknek.⁷⁸ Magyarország az európai tendenciákat követte a szavazati jog megadásával, szem előtt kellett azonban tartania, hogy a külföldi választók nagy létszáma a választások eredményének torzulását okozhatja. És bár módosító javaslatként megjelent a külföldiek számára létrehozott saját választókerület kialakítása is, a parlament végül a korlátozott választójog megadása mellett döntött.⁷⁹

⁷⁵ Különleges kisebbség. A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról. 14. o. http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.04.21.

⁷⁶ Különleges kisebbség. A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról. 11. o. http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.04.21.

⁷⁷ Különleges kisebbség. A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról. 14. o. http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.04.21.

⁷⁸ Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/JakabAndras_AKulfoldonEloMagyarAllampolgarokValasztojoga.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁷⁹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény parlamenti tárgyalása során benyújtott T/5006/12. és T/5006/24. sz. módosító javaslatok szerint külföldi egyéni választókerületet kellett volna létrehozni, ahol a kiosztott mandátumok száma a jelöltekre leadott szavazatok számától függött volna.

5. A választások eredményének elemzése

A következőkben megvizsgálom, hogy a 2014. április 6-i választások eredményeit ismerve mennyire felel meg a magyar szabályozás annak a fentiek alapján bizonyítottnak tekintett nemzetközi elvárásnak, hogy a külhoniak választójoga bár biztosítva van, mégsem jelent jelentős erőt, amely dönthetne a politikai főhatalom kérdésében.

A vizsgálat során a pártlistákra leadott szavazatokat kell megvizsgálnom, hiszen a külhoni magyarok csak országos listára adhatták le a szavazatukat, így az ezekre leadott voksaikon keresztül érezhető az esetleges befolyásoló hatásuk.

A Nemzeti Választási Iroda adatai szerint a 2014-es országgyűlési választásokon a választók névjegyzékében szereplők száma 8 241 000 fő volt. Ez a szám tartalmazza a belföldön, külképviseleten és levélben szavazó polgárok számát is. A belföldi szavazókörökben 4 967 881 fő volt a megjelentek száma, ez 61,73%-os részvételt jelent. Az egyéni választókerületekben két pártnak sikerült mandátumokhoz jutnia, a FIDESZ-KDNP 96, míg az MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP 10 mandátumot szerzett meg.

A külhoniak választójoga hatásai szempontjából fontosabb a listás szavazatok eredménye: a FIDESZ-KDNP 37 mandátumot, az MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP 28 mandátumot, a JOBBIK 23 mandátumot és az LMP 5 mandátumot szerzett. A Nemzeti Választási Iroda részletes táblázata megmutatja, hogy a mandátumot szerzett pártok hány szavazatot, és az összes szavazatnak hány százalékát szerezték meg, különvéve a hazai eredményeket és a levélben leadott szavazatokat. A választásokon nyertes FIDESZ-KDNP a külhoni szavazatok nélkül a listára leadott szavazatok 43.55%-át szerezte meg, ez az arány 44.87%, ha a levélben leadott szavazók voksait is hozzászámoljuk.⁸⁰ A külhoniak szavazatai tehát 1.32%-kal növelték meg a FIDESZ-KDNP összesített eredményét az országos listás választásnál. Ez első hallásra nem tűnik számottevő befolyásolási lehetőségnek.

A levélben szavazók névjegyzékében szereplő választópolgárok száma 193 793 fő volt. A leadott érvényes szavazási iratok száma 128 712, tehát a külhoniak esetében 66.42%-os volt a részvételi arány. Érdekesként megjegyzendő, hogy a számok alapján a külhoniak aktívabban vettek részt a választásokon, mint a lakóhellyel rendelkezők. Az érvényes szavazólapok száma kevesebb, mint a szavazáson megjelenteké, összesen 128 429 esetben

⁸⁰ Az országos listás választás eredménye. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html
Utolsó letöltés: 2014.11.04.

volt érvényes a szavazólap, ami azt jelenti, hogy az eljárási nehézségek miatt sokaknak nem sikerült megfelelő formában leadni a szavazatukat, ahogy ennek a lehetőségét korábban az eljárás elemzésénél előre is vetítettem.⁸¹

A külhoni magyarok legnagyobb számban a FIDESZ-KDNP szövetséget támogatták a szavazataikkal, 122 638-an szavaztak rájuk, ami az érvényes szavazatok 95.49%-a. Második helyen a Jobbik Magyarországért Mozgalom áll, 2926 szavazattal (1.16%), harmadikként az MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP végzett 1495 szavazattal (1.16%), az LMP-nek pedig 574 külhoni szavazatot sikerült megszereznie (0.45%).

A listás szavazatok összesítéséről és a mandátumok kiosztásáról az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény rendelkezik. A mandátumok számítása az úgynevezett D'Hondt módszer eljárásával történik. Ez azt jelenti, hogy össze kell állítani egy táblázatot, amelynek első sorát a pártokra leadott szavazatok képezik. Majd minden párt szavazatai alatt képeznünk kell egy számoszlopot, melynek első sora a párt szavazatainak száma osztva kettővel, a következő a párt szavazatainak száma osztva hárommal, és így tovább. A táblázat felírása után meg kell keresni a táblázatban szereplő legnagyobb számot, és amelyik párt oszlopában van a szám, az a párt kap egy mandátumot. Ezután a következő legnagyobb számot kell keresni, és ezt kell folytatni egészen addig, amíg az összes, jelen esetben mind a 93 mandátumot ki nem osztjuk. Ezt a számítást a Nemzeti Választási Iroda közzétette, így jelen esetben én nem végzem el még egyszer a számításokat.⁸²

Az összehasonlítás érdekében szintén a D'Hondt módszer segítségével kiszámolom, hogy hogyan alakult volna a listás mandátumok kiosztása, ha a külhoni magyarok szavazatait nem vesszük figyelembe. Ehhez a Nemzeti Választási Iroda táblázatához hasonló táblázatot készítettem (1. melléklet). A táblázatban az összes szavazat sor tartalmazza az egyes pártokra a belföldi szavazók által leadott szavazatokat, ezt a számot osztottam tovább a táblázat többi sorában. Majd megkerestem a táblázatban szereplő 93 legnagyobb számot, és így megkaptam, hogy a pártok hány mandátumot szereztek volna ebben az esetben.

A számításaim alapján a külhoni magyarok egyetlen mandátum sorsáról tudtak dönteni, hiszen ha az ő szavazataikat nem számoljuk, a FIDESZ-KDNP 36, az LMP pedig 6 mandátumot szerzett volna, míg a levélben szavazók szavazatainak figyelembe vételével ez a

⁸¹ A levélben leadott listás szavazatok megszámlálása. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html Utolsó letöltés: 2014.11.04.

⁸² Az országos listás mandátumok számításai. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

két szám 37 és 5. Az MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP és a JOBBIK mandátumain nem változtatott az, hogy nem vettem figyelembe a külhoniak szavazatait. Elmondható tehát, hogy a regisztráltak magas száma és a magas választási aktivitás ellenére a lakóhellyel nem rendelkező állampolgáraink nem tudtak számottevő befolyást gyakorolni a parlament összetételére, hiszen eleve csak a listán kiosztható 93 mandátum sorsáról dönthettek, és ezek közül is csak egy mandátum sorsát tudták érdemben befolyásolni.

Fontos azonban azt is figyelembe venni, hogy a 2014-es választások eredményeinél ennek az egy mandátumnak mekkora szerepe volt. A választásokat a FIDESZ-KDNP pártszövetség nyerte meg, 96 egyéni mandátummal és 37 országos listás mandátummal.⁸³ A párt így a mandátumok 66.83%-át szerezte meg, tehát kétharmados többségre tett szert a parlamentben. Ha figyelembe vesszük, hogy számításaim alapján a külhoniak szavazatai nélkül a FIDESZ-KDNP a listás mandátumokból 36-ot szerzett volna csak meg, akkor a pártszövetség 132 mandátummal csak a mandátumok 66.33%-át szerezte volna meg, és így éppen lecsúszott volna a kétharmados többségről. A szóban forgó választásokon tehát egy mandátum sorsa jelentősen befolyásolta a parlament alakulását, hiszen a kétharmados többség sokkal szélesebb mozgásteret biztosít a kormányzó hatalomnak.

Egyszerűsítő konklúzió lenne azt mondani, hogy a kétharmad sorsát a külhoniak szavazata döntötte el, hiszen számos egyéni választókerületben nagyon szoros eredmények születtek. Például Budapest főváros 15. számú országos egyéni választókerületében mindössze 56 szavazattal nyert a FIDESZ-KDNP jelöltje, és még további nyolc egyéni választókerületben 1000 szavazat alatt volt az első és második helyezett közötti eltérés.⁸⁴ Így számos esetben mondhatjuk azt, hogyha a körülmények máshogy alakultak volna, nem született volna kétharmados többség a parlamentben. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy az egyik szempont a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők választójogosultsága, hiszen fenti számításaim alapján, ha minden más adatot adottnak tekintünk, és csak a külhoniak szavazatát nem vesszük figyelembe, akkor a FIDESZ-KDNP nem szerzett volna ilyen meghatározó befolyást a magyar parlamentben.

A jelenlegi eredmény a külhoniak által leadott szavazatok száma alapján egy egyedi állapotot tükröz. Fontos megjegyezni, hogy a regisztráltak számától függően a jövőben

⁸³ A FIDESZ-KDNP eredményei. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

⁸⁴ Az első és második helyen álló jelöltek közötti szavazat különbség. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

változhat a szavazataik befolyása. Az sem zárható ki, hogy ha többen regisztrálnak vagy itthon alacsonyabb a részvétel, akkor akár egy mandátum sorsánál is nagyobb befolyást tudnak gyakorolni a választások eredményére. Így szükségesnek tartom egy olyan rendszer kidolgozását és a választási törvény olyan módosítását, amely olyan módon teszi lehetővé a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők számára a választásokon való részvételt, hogy a lehető legkisebb esélye van annak, hogy a szavazataik a belföldi pártok közötti versenyt érdemben eldöntsék.

6. Megoldási javaslat

A dolgozatom elméleti részében már kifejtettem, hogy szükségesnek tartom, hogy a külföldön élő állampolgárok számára biztosított legyen a választójog gyakorlásának lehetősége, és rámutattam arra is, hogy az európai hagyományok és szabályozási megoldások ezt lehetővé is teszik, és számos jól működő rendszert találhatunk Európában. Az Európai Unió 28 tagállama közül 25 ország biztosítja a szavazati jogot a parlamenti képviselők választásán. Jelentős számú külföldön élő állampolgárral rendelkezik például Franciaország, Románia, Olaszország, Portugália és Horvátország, amelyek “gondoskodó anyaország”⁸⁵ modellként egyenlően, aránytalan korlátozás és feltétel nélkül biztosítják a szavazati jogot külföldi állampolgáraiknak.⁸⁶

Magyarországon 2014-ben először szavazhattak belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok is az országgyűlési képviselők választásán, a választás eredményeinek tanulságát az előzőekben ismertettem. Két szempontot figyelembe vételét tartok tehát fontosnak: egyrészt, hogy a külföldiek szavazati joga az európai sztenderdeknek és hagyományoknak megfelelően biztosítva legyen, másrészt, hogy ennek ellenére a szabályozás ne tegye lehetővé, hogy az ő szavazataik döntsek el érdemben a választások eredményét.

A 2014-es választások eredményei megmutatták, hogy bár nagyon kis mértékben járultak hozzá a külföldi szavazatok a mandátumok sorsához, a jelenlegi speciális helyzetben ez a néhány szavazat is sokat számított. Ez nem az első európai példa, hogy a külföldiek szavazatai döntő hatással bírtak. 2006-ban az olasz szenátusi választásokon – amikor először szavazhattak a határon túli olaszok – a 315 fős szenátusban Romano Prodi két hellyel többet kapott, mint Silvio Berlusconi, és ezt az előnyt a külföldi voksoknak köszönhette. Romániában a 2009-es választásokon a külföldi szavazatok beszámítása után Traian Basescu megelőzte ellenfelét Mircea Geoana-t, aki a belföldi szavazatokkal még nyeresre állt.⁸⁷ Bár Magyarországon nem két párt közötti eredményt befolyásoltak a külföldiek, a kétharmad megszerzése mégis jelentős eredménynek számít. Teljes mértékben nem lehet kizárni, hogy a külföldi állampolgárok szavazatainak döntő súlya legyen, azonban a szabályozással törekedni

⁸⁵ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 88. o.

⁸⁶ Cserny Ákos: Gondolatok a külföldi állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: Cserny Ákos (szerk.): Határtalan választások. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 33. o.

⁸⁷ Különleges kisebbség. A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról. 14. o. http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014.04.21.

kell arra, hogy ennek a lehetősége minimális legyen. Ennek egyik lehetséges módja, ha elválasztjuk egymástól a belföldi és a külföldi szavazatokat. A nemzetközi gyakorlatban ilyen megoldás például az előre meghatározott számú kontingens biztosítása (olasz, portugál, horvát modell), vagy külön választókerület biztosítása a külhoniaknak (lengyel, lett, litván modell).⁸⁸

A választási törvény tárgyalása során benyújtott módosító javaslatok egy külhoni egyéni választókerület megalakítását tartották volna a jó megoldásnak. A választókerületben független jelöltként olyan magyarországi lakóhellyel nem rendelkező jelölt indulhatott volna, aki legalább 1500 magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár ajánlását megszerzi. A külhoni egyéni választókerületben állított jelöltre a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavaztak volna. A külhoni egyéni választókerületben az a jelölt jutott volna mandátumhoz, aki megszerzi a magyarországi egyéni választókerületben a győztes jelöltre leadott legkisebb szavazatszámmal azonos vagy annál több szavazatot. A kiosztott mandátumok száma a jelöltekre leadott szavazatok számától függött volna, javaslatként felmerült az is, hogy a külhoni képviselők a 199 országgyűlési képviselőn felül kerüljenek megválasztásra.⁸⁹

A módosító javaslatok azon alapgondolatával, hogy a belföldi és külföldi szavazatok elkülönítésére törekszenek, egyetértek. A külhoni választókerület kialakítását viszont több szempontból problémásnak tartom. Figyelembe kell venni, hogy néhány országban nem viszonyulnak elfogadóan ahhoz, ha a területükön "virtuális" választási kerületeket hoznak létre. Kanada például kifejezetten ellenzi azt, hogy a területét egy másik ország választási kerületnek nyilvánítja, amikor állampolgárai számára biztosítja a szavazás lehetőségét.⁹⁰ A határon túli magyarok szétszórtnak élnek, így az egyes jelöltekre leadott szavazatok szétmorzsolódnának, így akár azt is elképzelhetőnek tartom, hogy a külhoniak egy mandátumhoz sem tudnának hozzájutni, mert nem érik el a magyarországi egyéni választókerületben a győztes jelöltre leadott legkisebb szavazatszámmal azonos vagy annál több szavazatot. Problémák merülhetnek fel a választási kampány lebonyolításával kapcsolatban is, amely egyrészt súlyos terheket róna a költségvetésre, másrészt pedig szintén

⁸⁸ Fábíán György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban In: De iurisprudencia et iura public – Jogi és Politikatudományi Folyóirat, 2012/3. 11-12. o.

⁸⁹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény parlamenti tárgyalása során benyújtott T/5006/12. és T/5006/24. sz. módosító javaslatok

⁹⁰ Cserny Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: Cserny Ákos (szerk.): Határtalan választások. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest, 2014. 30. o.

konfliktushoz vezethet a külhoniak lakóhelye szerinti országgal. Figyelembe kell vennünk, hogy egyes szomszédos országainkban (Szlovákia, Ukrajna) nem fogadják el a kettős állampolgárság intézményét, így valószínűleg nem üdvöznék, ha területükön a magyar választásokkal kapcsolatos plakátok jelennének meg.

A fentiekén túl a dolgozat elméleti részében kifejtettem, hogy nem tartom a választójog egyenlőségét sértő megoldásnak a jelenlegi rendszert, amelyben csak listára szavazhatnak a külhoni állampolgárok. A választójog nem korlátozhatatlan, ha pedig figyelembe vesszük, hogy a megválasztott politikai hatalom döntései csak korlátozott hatással bírnak rájuk, akkor ésszerű korlátozásnak tekinthető a csak listára történő szavazás. Annak érdekében azonban, hogy a szavazataik ne a belföldi nagy pártok versenyét nehezítsék vagy könnyítsék meg, egy külhoniak számára elkülönült országos lista létrehozását javaslom. A listán lévő jelöltek sorrendjét a külhoniak által a jelöltekre leadott szavazatszámok alapján határoznám meg, így biztosítva azt is, hogy a külhoniaknak a választás során legyen választási lehetőségük.

Az elképzelésem alapján a külhoniak egy választókerületben, egy szavazattal választhatnának, független jelöltek közül (egyszavazatos, többmandátumos választókerület). A jelöléshez legalább 1500 magyarországi lakóhellyel nem rendelkező ajánlására lenne szükség. Az ajánlások gyűjtését azért tartom fontosnak, mert így a külhoni jelöltek rá lennének kényszerítve arra, hogy megszólítsák a külhoniakat, hogy közvetlen kapcsolatba kerüljenek velük. Azonban a leadott szavazatok alapján még nem derülne ki, hogy hány mandátum megszerzésére van lehetőségük, az az országos listára leadott szavazatok száma alapján dőlné el. Ezért a jelölteket a leadott szavazatok alapján listába rendezzük, a legtöbb szavazatot szerző kerül az első helyre, a második legtöbbet a második helyre és így tovább. A külhoni lista ezután az országos listás mandátumkiosztásban vesz részt, az alapján kerül meghatározásra, hogy a külhoniak hány mandátumot szerezhetnek.

Azt, hogy a külhoni listáról hány mandátum osztható ki, a Hare-módszer segítségével számolnám ki. A belföldi szavazatok számolásánál csak az országos listára leadott szavazatokat venném figyelembe, töredékszavazatok nélkül. A külhoniak által leadott összes szavazatot egyszerre venném figyelembe, tekintet nélkül arra, hogy melyik jelöltre érkezett a szavazat. Ez alapján először összeadnám a belföldi listás szavazatokat és a külhoniak által leadott szavazatok számát, majd ezt elosztanám 93-mal. Így megkapunk egy kvótaszámot, amely megmutatja, hogy hány szavazat kell egy mandátum megszerzéséhez. Majd a

külhoniak által leadott szavazatok számát elosztom a kvótával, így megkapom azt a mandátumszámot, ami a külhoniak arányos képviseletét tenné lehetővé.

A 2014-es választások esetén hasonló számítással a külhoniak nagyobb képviselethez jutottak volna a parlamentben. A listára leadott szavazatok száma, a külhoniak által leadott szavazatokat is beleszámítva, az egyes pártok töredékszavazatai nélkül 5 047 363 volt. Ha ezt elosztjuk 93-mal, akkor megkapjuk, hogy kerekítve 54 273 szavazat kell egy mandátum megszerzéséhez. A külhoniak a 2014-es választások alkalmával 128 712 érvényes szavazatot adtak le. Ha ezt elosztjuk a kvótával, akkor kerekítve 2,3-et kapunk. Ha ezt a kerekítés általános szabályainak megfelelően lefelé kerekítjük, akkor a külhoniak 2 mandátumot szerezhettek volna a listás számítás alapján.

A két mandátum kiosztásakor lenne jelentősége a külhoniak által leadott szavazatok megoszlásának, a két legtöbb szavazatot kapó jelölt jutott volna mandátumhoz. A jövőben a külhoniak részvételi arányától függően ez a két mandátum akár kevesebb és több is lehet, a külhoniaknak kiosztható mandátumok száma mindig az aktuális választások eredményétől függ, tehát nem előre meghatározott szám lenne.

Az általam vázolt megoldás lehetővé tenné a külhoniaknak, hogy jelentősebb képviseletet kapjanak a magyar parlamentben. A rendszer legnagyobb előnye az, hogy teljesen elkülöníti a külhoniak szavazatát a belföldről leadott szavazatoktól. Azzal, hogy a külhoniak csak magyarországi lakóhellyel nem rendelkező jelöltre szavazhatnak, biztosítottá válik valódi képviseletük, olyan embereket juttathatnának a parlamentbe, akik valóban az érdekeiket képviselnék, akiket közvetlenül ők választottak meg, akik az ajánlások begyűjtése és a szavazatok megszerzése érdekében elkötelezettek lennének a külhoniak ügye iránt. Erre a jelenlegi rendszerben nincs lehetőség, hiszen a külhoniak a listára szavazáskor nem közvetlenül választják meg képviselőiket, hiszen az egyes pártok határozzák meg a pártlisták összetételét és sorrendjét, a külhoniak szavazatai is csak a belföldi partok versengését tudják erősíteni vagy gyengíteni. A fenti módszer alkalmazásával a külhoniak befolyása a belpolitikai harcokra még kisebb mértékben valósulhatna meg, és közvetlen képviseletük is sokkal hatékonyabbá válna.

Összefoglalás

A választójog lakóhellyel nem rendelkezők részére történő megadása rendkívül megosztó téma. A jogintézmény ellenzői hangot adtak alkotmányos aggályaiknak a választójog egyenlősége elvének sérülése miatt, hangsúlyozták, hogy olyan állampolgárok kapnak lehetőséget a parlament alakulásába való beleszólásba, akikre a törvényhozás döntései közvetlenül nem hatnak ki. A szabályozás mellett szóló érvek nemzetpolitikai szempontokat tartanak szem előtt, az európai szttenderdekhez való közelítésként értékelik a jelenlegi szabályozást, valamint hangsúlyozzák a választójog megadásának gesztus jellegét és fontosságát a külhoniak számára.

Érvelésemben részleteztem, hogy a magyar szabályozást megfelel az európai elvárásoknak és az alkotmányos alapelveknek is. Bár a jelenlegi megoldás elemzése során felmerülhetnek alkotmányossági aggályok, miszerint a csak pártlistára történő szavazás sérti a választójog egyenlőségének követelményét, azonban választójog teljessége korlátozható, a jogalkotónak lehetősége van feltételeket és megszorításokat alkalmazni. Korábban kifejtettem, hogy az a korlátozás, miszerint a külhoni magyarok csak országos listára adhatják le szavazataikat, arányos korlátozásnak tekinthető, hiszen nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel. Érvelésemet támasztja alá az a tény is, hogy a „Velencei Bizottság és az EBESZ közös jelentése nem kifogásolta e különbségtételt a magyar választási törvénnyel kapcsolatos jelentésében.”⁹¹

A szakirodalom szerint a megfelelő szabályozás lehetővé teszi a külhoniak szavazását, azonban nem biztosít akkora befolyást, amellyel a külföldön élő állampolgárok voksai a mérleg nyelvén válhatnak. Megvizsgáltam, hogy a 2014. április 6-i választásokon a külhoniak szavazatának mekkora súlya volt. Megállapítottam, hogy mindössze egy mandátum sorsáról döntöttek, amely nem tekinthető jelentős befolyásnak, ez az egy mandátum azonban jelen esetben döntő befolyással bírt, hiszen a FIDESZ-KDNP szövetség kétharmados többsége múlt rajta.

A választás tanulságait levonva arra a következtetésre jutottam, hogy a magyar szabályozásnak át kéne térnie arra a más európai országokban is ismert gyakorlatra, hogy meghatározott számú képviselői helyet biztosít a parlamentben a külföldön élő állampolgárainak. Véleményem szerint olyan szabályozási megoldásra van szükség, amely a

⁹¹ Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4. 91. o.

külhoniak közvetlen képviseletét teszi lehetővé általuk közvetlen választott képviselők által. Ezzel a következő választások alkalmával elkerülhető lenne, hogy a külhoniak voksa ismét döntő hatással legyen a választások eredményére azáltal, hogy a belföldi mamutpártok listái nyelik el a külhoniak által leadott szavazatokat. A külhoni szavazatok listán történő elkülönítésével közvetlenül egyik párt újabb mandátumszerzéséhez nem tudnának hozzájárulni, legfeljebb azt lehetne figyelembe venni, hogy „hogyan alakult volna a mandátumok száma, ha a külhoniak nem szavaztak volna”. A pártoknak azonban számolnia kell majd azzal, hogy a külhoniak által megszerezhető mandátumok csökkentik az általuk megszerezhető mandátumok számát, hiszen abban az esetben ha a külhoniak kétmandátumhoz jutnak, ők már csak 91 listás mandátumért harcolhatnak.

Természetesen olyan megoldást nehezen lehet találni, ahol teljesen kizárt annak a lehetősége, hogy a külhoni állampolgárok szavazatai döntsenek szoros verseny esetén. Fontos azonban arra törekedni, hogy ennek a befolyásnak a potenciális lehetőségét is a lehető legnagyobb mértékben kizárjuk, és ehhez alkalmazkodó szabályozási keret kerüljön megalkotásra a külhoniak szavazatait illetően.

1. melléklet

Az országos listás mandátumok számításai, ha a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők szavazatait az egyes pártoknál nem vesszük figyelembe

Sorsolt sorszám	10	20	41	44
Lista	FIDESZ-KDNP	LMP	MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP	JOBBIK
Megszerzett mandátum	36	6	28	23
Összes szavazat	3 083 023,00	513 031,00	2 430 997,00	2 018 187,00
Összes szavazat/2	1 541 511,50	256 515,50	1 215 498,50	1 009 093,50
Összes szavazat/3	1 027 674,33	171 010,33	810 332,33	672 729,00
Összes szavazat/4	770 755,75	128 257,75	607 749,25	504 546,75
Összes szavazat/5	616 604,60	102 606,20	486 199,40	403 637,40
Összes szavazat/6	513 837,17	85 505,17	405 166,17	336 364,50
Összes szavazat/7	440 431,86	73 290,14	347 285,29	288 312,43
Összes szavazat/8	385 377,88	64 128,88	303 874,63	252 273,38
Összes szavazat/9	342 558,11	57 003,44	270 110,78	224 243,00
Összes szavazat/10	308 302,30	51 303,10	243 099,70	201 818,70
Összes szavazat/11	280 274,82	46 639,18	220 999,73	183 471,55
Összes szavazat/12	256 918,58	42 752,58	202 583,08	168 182,25
Összes szavazat/13	237 155,62	39 463,92	186 999,77	155 245,15
Összes szavazat/14	220 215,93	36 645,07	173 642,64	144 156,21
Összes szavazat/15	205 534,87	34 202,07	162 066,47	134 545,80
Összes szavazat/16	192 688,94	32 064,44	151 937,31	126 136,69
Összes szavazat/17	181 354,29	30 178,29	142 999,82	118 716,88
Összes szavazat/18	171 279,06	28 501,72	135 055,39	112 121,50
Összes szavazat/19	162 264,37	27 001,63	127 947,21	106 220,37
Összes szavazat/20	154 151,15	25 651,55	121 549,85	100 909,35
Összes szavazat/21	146 810,62	24 430,05	115 761,76	96 104,14
Összes szavazat/22	140 137,41	23 319,59	110 499,86	91 735,77
Összes szavazat/23	134 044,48	22 305,70	105 695,52	87 747,26
Összes szavazat/24	128 459,29	21 376,29	101 291,54	84 091,13
Összes szavazat/25	123 320,92	20 521,24	97 239,88	80 727,48
Összes szavazat/26	118 577,81	19 731,96	93 499,88	77 622,58
Összes szavazat/27	114 186,04	19 001,15	90 036,93	74 747,67
Összes szavazat/28	110 107,96	18 322,54	86 821,32	72 078,11
Összes szavazat/29	106 311,14	17 690,72	83 827,48	69 592,66
Összes szavazat/30	102 767,43	17 101,03	81 033,23	67 272,90
Összes szavazat/31	99 452,35	16 549,39	78 419,26	65 102,81
Összes szavazat/32	96 344,47	16 032,22	75 968,66	63 068,34
Összes szavazat/33	93 424,94	15 546,39	73 666,58	61 157,18
Összes szavazat/34	90 677,15	15 089,15	71 499,91	59 358,44
Összes szavazat/35	88 086,37	14 658,03	69 457,06	57 662,49
Összes szavazat/36	85 639,53	14 250,86	67 527,69	56 060,75

Irodalomjegyzék

Szakirodalom

Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

Egedy Gergely: Államépítés vagy nemzetépítés? Konzervatív nemzetstratégiák. In: Magyar Szemle, 2012/9-10.

Fábián György: A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban. In: De iurisprudentia et iure public – Jogi és Politikatudományi folyóirat, 2012/3.

Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig. In : Kül-világ, VIII. évf. 2011/1-2.

Kántor Zoltán: Nemzet és állam: A magyar állam és a külhoni magyarok In: Iustum aequum salutare. 9. évf. 2. sz. (2013.)

Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Körtvélyesi Zsolt: Az “egységes magyar nemzet” és az állampolgárság. In: Fundamentum, 15. évf. 2011/2.

Orbán Balázs András: Állampolgárság és választójog – nemzetközi kitekintés és a 2010 utáni magyarországi tapasztalat. In: Cserny Ákos (szerk.): Határtalan választások. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014.

Szabó Marcel: A többes állampolgárság – Új nemzetközi és uniós perspektívák felé? In: Állam- és jogtudomány, 54. évf. 2013/1-2.

Száray Miklós – Kaposi József: Történelem IV. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2006.

Szarka László: A magyar kedvezménytörvény identitáspolitikai céljai In: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.

Trócsányi László: A külföldön élők szavazati jogáról. In: Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, 2013/4.

Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2012.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

1/2013. (I.7.) AB határozat

32/2004. (IX. 14.) AB határozat

Internetes hivatkozások

A FIDESZ-KDNP eredményei

http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

A határon túli magyar szervezetek szabadkai tanácskozásának zárónyilatkozata

<http://www.buod.de/docs/htmszf/20050107-szabadka-zaronyilatkozat.pdf>

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Társadalmi Kapcsolatokért Felelős

Államtitkárságának tájékoztatása

<http://kimittud.atlatszo.hu/request/936/response/1901/attach/4/attachment.pdf>

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

A levélben leadott listás szavazatok megszámlálása

http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

Utolsó letöltés: 2014.11.04.

Andreas Follesdal: Third Country Nationals as Euro-Citizens – The Case Defended

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1744105

Utolsó letöltés ideje: 2014.10.30.

Az első és második helyen álló jelöltek közötti szavazat különbség.

http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Az országos listás mandátumok számításai

http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Az országos listás választás eredménye

http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

Utolsó letöltés: 2014.11.04.

Bodnár Eszter: Választójog és választási rendszer az új Alaptörvényben

http://epa.oszk.hu/02200/02210/00003/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2011_03_099-112.pdf

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában

http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/JakabAndras_AKulfoldonEloMagyarAllampolgarokValasztojoga.pdf

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Kántor Zoltán: Az állampolgársági törvény módosítása

http://kki.gov.hu/download/3/e9/b0000/Tanulmanyok_2010_26_%5B%C3%BAj_publik%C3%A1ci%C3%B3_%5D.pdf

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Kerék-Bárczy Szabolcs: Kettős állampolgárság és szavazati jog – nemzeti egység és (part)politikai törésvonalak

http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/SZRI_Kettos_allampolgarsag_szavazati_jog_2011_08.pdf

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Különleges kisebbség. A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról

http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbseg.pdf

Utolsó letöltés ideje: 2014.04.21.

Láncos Petra Lea: Többes állampolgárság – A választási elvek áttörése?

<http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20132sz/13.pdf>

Utolsó letöltés ideje: 2014.10.30.

Magyar Nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégia kerete. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkárság.

<http://www.vajma.info/docs/Magyar-nemzetpolitika-A4.pdf>

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Nemzetpolitikai kutatóintézet: Állampolgárság, szavazás

http://bgazrt.hu/files/NPKI/allampolgarsag_valasztas_elemzes_Z03.pdf

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Oran v. Turkey, Judgement of 15 April 2014, no. 28881/07. and 37920/07.

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4734064-5752880#{"itemid":\["003-4734064-5752880"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4734064-5752880#{)

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Öllös László: A határon túli magyar kisebbségek alkotmányos jogai Magyarországon

<http://www.mtaki.hu/data/files/199.pdf>

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Report on Out-of Country voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e)

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról

http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Tóth Judit: Miért nem lehet, ha szabad? – A kettős állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől

<http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/01KozjogToth.pdf>

Utolsó letöltés ideje: 2014.10.30.

Tőkés László: Román és magyar nemzetpolitika

<http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/1997/ProMino97-3-11-Tokes.pdf>

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.

Venice Commission: Report on out-of-country voting CDL-AD (2012)012 Avis conjoint
relatif a la loi sur les elections des members du Parlement de Hongrie

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)022.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)022.aspx)

Utolsó letöltés ideje: 2014.11.04.