

Trócsányi László¹

A KÜLFÖLDÖN ÉLŐK SZAVAZATI JOGÁRÓL

A tanulmány a külföldön élők szavazati jogával foglalkozik, Magyarország egy ismert modell, a „gondoskodó anyaországi” modell országaihoz tartozik, amelyek a nemzeti alkotmányban és törvényi szinten is szabályozni kívánják az anyaország és az anyaországon kívül élő nemzetesetek viszonyát. Az elemzés kitér az Emberi Jogok Európai Bírósága tematikus gyakorlatának ismertetésére is, amely fontos szempontokat határozott meg. A Velencei Bizottság e tárgyban született jelentése alapvetően pozitív megközelítéssel tekint a külföldön történő szavazásra, így annak megállapításait is szükséges bemutatni. Az egyes nemzeti jogokban megjelenő formai feltételeket és szavazási módokat a Velencei Bizottság véleménye megfelelően tükrözi. Ezek közül a magyar példát a tanulmány részletesebben is elemzi, ahogy a magyar Alkotmánybíróság tematikus gyakorlatát is, mert számos olyan határozat született, amely a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazati jogát érinti.

• • • • •

1. A MAGYAR NEMZETPOLITIKA FŐBB ÁLLOMÁSAI A RENDSZERVÁLTOZÁS ÓTA, A JOGI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

Egy ország viszonya a külföldön élő állampolgáraihoz korszakonként és országonként eltérést mutathat. Mindenre van példa és ellenpélda. A mai konferencia témája Magyarország, így elsődlegesen a magyar nemzetről és tagjainak jogairól kell szólnunk a választójog, a szavazati jog aspektusából. Nem egyszerű a feladat, ráadásul ingoványos talajon járunk. Amikor a választások napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szavazati jogáról beszélünk, akkor különböző élethelyzetben lévő magyar állampolgárok között kell különbséget tennünk. Vannak, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak (pl. turizmus vagy külföldi munkavállalás folytán), és vannak olyan magyar állampolgárok, akiknek nincs Magyarországon lakcímük, talán soha sem volt, valahol egy közeli, szomszédos vagy távoli országban élnek, a leggyakrabban kettős állampolgárként. Ma több mint félmillió olyan magyar állampolgárt tartunk számon, akiknek nincs Magyarországon bejelentett lakcímük. E létszámba beletartoznak a kiskorúak is, így a választójog szempontjából nyilván kevesebb azoknak a száma akik – az előzetes regisztrációt követően – szavazati jogukkal élhetnek.

¹ A szerző Magyarország párizsi nagykövete, valamint a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának professzora.

Érdemes a tényekből kiindulni. Nagyon kevés nemzetről mondható el, hogy tagjainak közel egyharmada más ország területén él. A trianoni békeszerződés következtében Magyarország ilyen ország. Ha történeti összefüggéseiben vizsgáljuk a kérdést, akkor tudjuk, hogy 1920 és 1945 között a szomszédos országokban élő magyarok ügyét az akkori magyar kormányzat revízióval kívánta orvosolni. A fő cél az elcsatolt területek visszaszerzése volt, a határokon kívül rekedt magyarok jogai legfeljebb a kisebbségi jogok vonatkozásában merültek fel. A revíziós politika a második világháborúval megbukott. A proletárdiktatúra és a „fejllett szocializmus” építésének időszakában az akkori kommunista vezetők nem szívesen szóltak arról, hogy a határainkon kívül nagyszámú magyar lakosság él, magyar nemzetpolitika nem létezett. Ennek az eredménye, hogy a szomszédos országokban jelentősen lecsökkent azoknak a száma, akik a határainkon kívül magyaroknak vallották magukat. A rendszerváltás új időszámítást hozott a nemzetpolitika területén. Egy egységesülő és békében élő Európában a határrevízió nem merülhet fel, annak ellenére, hogy megtapasztalhattuk a Szovjetunió és Jugoszlávia széthullását, Csehszlovákia felbomlását, vagy napjainkban tanúi lehetünk a katalán, skót függetlenségi törekvéseknek. Olyan magyarságpolitikát kellett kialakítani, amely figyelembe veszi a realitásokat – a Magyarországot kötő nemzetközi szerződéseket –, és amelyet a nemzetközi szervezetek és a szomszédos országok kormányai is el tudnak fogadni. E tekintetben a határon túl élő magyar szervezetek autonómiatörekvései tűnnek támogatódnak, a vajdasági magyarok kulturális autonómiája példaként is szolgálhat.

A választójog biztosítása a külföldön élő magyar állampolgárok részére egy hosszabb folyamat eredménye, amelynek lépcsőfokait vázlatosan érdemes áttekinteni. Miként is jutottunk el idáig? Az 1989. október 23-án módosított 1949. évi XX. törvény előírta, hogy a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. Ennek a programjellegű normának a kinyilvánítása a rendszerváltozáskor érzékeltette, hogy egy folyamat elején álltunk, a közjogi gondolkodásba bekerült a határokon kívül élő magyarok ügye. Az elvetélt szocialista-liberális alkotmányozási kísérletkor is – 1995 tájékán – vita alakult ki, hogy a magyar nemzethez tartozás miként fogalmazódjon meg az alkotmányban. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által készített és 1998. március 10-én közzétett alkotmánytervezet az államról és a választások szabályairól szóló negyedik részben biztosította az aktív választójogot a külföldön élő, de Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára, azonban kizárta őket a választhatóságból. Ez az alkotmánytervezet a parlamenti választásoknál vegyes rendszert írt volna elő, amelyben az arányosság érdekében a mandátumoknak legalább a fele listán lett volna elnyerhető. Az alkotmánytervezet nem szólt arról, hogy a külföldön élő és Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező magyarok miként gyakorolhatták volna választójogukat. Ez a tervezet kielégítette volna azoknak az igényét, akik a rendszerváltozást követően elsősorban Nyugat-Európában és az amerikai kontinensen élve szereztek vissza magyar állampolgárságukat.

Az első Orbán-kormány 2001-ben fogadta el az ún. kedvezménytörvényt. Ez már a magyar kormánynak a szomszédos országokban élő magyarokért való alkotmányos felelősségvállalása jegyében született meg. A törvény előkészítésekor egyszerre kellett figyelembe venni az európai integrációs törekvéseket, az általános nemzetközi és szomszédosságpoliti-

kai elvárásokat, a kisebbségi jogvédelem eszköztárait, valamint az identitáspolitikai célkitűzést. A törvény eredeti preambuluma a törvény céljaként határozta meg azt, hogy „a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása, szülőföldjükön való boldogulása, valamint nemzeti azonosságtudata” a jogszabály kínálta eszközök segítségével is biztosítva legyen. A nagy nemzetközi vitát kiváltó törvényt a Velencei Bizottság is vizsgálta, és egy komoly összehasonlító jellegű, elvi megállapítást tartalmazó jelentést készített a témában.

2004. december 5-én politikailag feszült, megosztott légkörben került sor a Magyarok Világszövetségének kezdeményezésére kiírt népszavazásra. A feltett kérdés a következő volt:

„Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. paragrafusára szerinti magyarigazolvánnyal vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”

A népszavazás politikai következményei közismerten meghasonlást okoztak a magyar-ságban, elsősorban a szomszédos országokban élő magyarok között. Magyarország polgárai meggyőződhetek arról, hogy nemzetpolitikai kérdésben nem szerencsés népszavazást tartani, mert annak eredménye, eredménytelensége fájó sebeket tud okozni a határokon belül és kívül egyaránt.

A 2010-es parlamenti választásokat követően, az Országgyűlés 2010. május 26-án elfogadta a magyar állampolgárságról szóló törvény módosítását, amelynek alapján a határon túli magyarok kedvezményesen, a Magyarországon való tartózkodás szükségessége nélkül, egyszerűsített honosítási eljárással szerezhetik meg a magyar állampolgárságot. A politikai pártok közül a Fidesz–KDNP, a Jobbik és az LMP támogatta a törvény módosítását, az MSZP megosztott volt a kérdésben. A magyar állampolgársági törvény lényegében azonos a román (1991/21. számú román állampolgársági törvény 10. cikk), a szerb (a 135/2004 i 90/2007 számú szerb állampolgársági törvény) és a szlovák (a 40/1993-as szlovák állampolgárságról szóló törvény) állampolgársági törvényekkel, amelyek szintén a felmenők állampolgársága alapján és az országban tartózkodás feltétele nélkül teszik lehetővé az állampolgárság felvételét. Némi eltéréssel a magyar módosítás hasonlít még a horvát és a szlovén szabályozásokra, amelyek az etnikai hovatartozás alapján hasonlóan járnak el. Az állampolgársági törvény módosításával kifejezésre került, hogy a határainkon kívül élő magyarok, függetlenül az állampolgársági jogviszony meglététől vagy annak hiányától, a nemzettest részei, az országhatáron kívül élők kedvezményesebb elbírálás alapján kaphatják meg az állampolgárságot.

A magyar Országgyűlés 2010. május 31-én fogadta el a nemzeti összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvényt, amely június 4-ét emléknappá nyilvánította. A törvényt 302 „igen”, 55 „nem” szavazat és 12 tartózkodás mellett fogadta el a parlament, az MSZP nemmel szavazott, az LMP tartózkodott. A törvényt Sólyom László köztársasági elnök írta alá, 2010. június 3-án.

2011. április 25. Magyarország alaptörvénye elfogadásának napja. Az Alapvetés D) cikke már az egységes magyar nemzet összetartozásáról, valamint arról szól, hogy Magyarország felelősséget visel a határon kívül élő magyarok sorsáért. A korábbi „felelősséget érez”

terminológia helyett a „felelősséget visel” kifejezéssel az alkotmányozó hatalom azt akarta kifejezésre juttatni, hogy az anyaország részéről aktív cselekvésre, és nem passzív együttérzésre van szükség.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény preambuluma pedig rögzíti, hogy a határainkon kívül élő magyar állampolgárok a politikai közösség részei, majd a törvény 12. §-a rögzíti, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény pedig szabályozza a levélben szavazók névjegyzékére vonatkozó rendelkezéseket, valamint a levélben történő szavazás szabályait.

A fentiek annak érzékeltetésére szolgáltak, hogy a rendszerváltozás óta eltelt időszakban a határon kívül élő magyarok kérdése kormányoktól függően, de erősen foglalkoztatta a magyar politikai elitet és a közvéleményt is. Remélhetőleg a magyar állampolgárság magyarországi lakcímtől független megszerzésének lehetőségével és az országgyűlési választásokon való részvételt biztosító szavazati jog rögzítésével egy hosszú folyamat végére jutottunk el. A külföldön élő állampolgáraink részére – mint a politikai közösség tagjának – kulturális nemzetből fakadó erkölcsi kötelezettségünk révén biztosítottuk, hogy az anyaország politikai életében távollétük ellenére is részt vehessenek.

2. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS GEOPOLITIKAI VETÜLETEI

Határainkon kívül és egyes nemzetközi szervezetekben – néhol reflexszerűen – aggodalommal tekintenek arra, hogy Magyarország megadja az állampolgárság felvételének lehetőségét a szomszédos államokban élő honfitársainknak, sőt a szavazati jogot is biztosítjuk számukra. De a kezdeti félelmek mára tompulni látszanak, az összehasonlító jogi példák bemutatásával nehéz azt mondani, hogy Magyarországnak pusztán geopolitikai okokból ne lenne joga olyan szabályozást bevezetni, amelyet más országok már évtizedek óta biztosítanak polgáraik számára. Magyarország a kialakított szabályozásával, elsősorban a latin országokhoz hasonlóan, a „gondoskodó anyaországi” modell országaihoz csatlakozott. Ezek az országok mindennemű korlátozás nélkül biztosítják, hogy a külföldön élő állampolgáraik, legyenek akár kettős állampolgárok is, gyakorolhassák választójogukat. Sem a távollét jogcímének, sem időtartamának nincs jelentősége, a külföldön élő állampolgár szavazati jogát bizonyos formai feltételek (általában előzetes regisztráció) mellett gyakorolhatja. A „gondoskodó anyaországi” modell országai közé tartozik többek között Franciaország, Olaszország, Portugália, Románia, Horvátország. Ezen országok közül több is speciális parlamenti képviselőt is biztosít az országhatáron kívül élő nemzettestek képviselőit. Franciaország közel 2,5 millió olyan francia állampolgárt tart számon, akik életvitelszerűen, anyaországi lakcím nélkül külföldön élnek, a legtöbb esetben kettős állampolgárként. Már az 1946. évi IV. Köztársaság alkotmánya biztosította a külhoni franciák szenátusi képviselőt (kezdetben három szenátorral), majd az 1958. évi V. Köztársaság jogszabályai a külhoni franciák szenátusi képviselőt tizenkét főre emelte meg, akiket a „Külhoni Franciák Közgyűlése” (Assemblée des Français de l'étranger) választ meg a szenátusi tisztségre. A 2008. július 23-i alkotmányrevízió pedig bevezette a külhoni franciák nemzetgyűlési képviselőt is. Tizenegy – az anyaor-

szágéval azonos választójogi szabályok alapján, közvetlenül megválasztott – képviselő van jelen a nemzetgyűlésben. Portugáliában is sor került a nemzetfelfogás átértelmezésére, s a területi elv helyett a nemzethez tartozás – a valós kapcsolat (genuine link) állam és polgára között – került előtérbe. A portugál diaszpóra a világban négy képviselőt juttathat a parlamentbe. Olaszországban egy 2001-es törvénymódosítással tették lehetővé a külföldön élő olaszok szavazását, ennek köszönhetően hat szenátort és tizenkét képviselőt küldhetnek a törvényhozásba a határon túliak.

A „gondoskodó anyaországi” modellbe elsősorban azok az országok tartoznak, amelyeknél a külföldön élő állampolgárok száma jelentősnek mondható, azaz a diaszpóra erős. Ezen országok a nemzeti alkotmányban és törvényi szinten is szabályozni kívánják az anyaország és az anyaországon kívül élő nemzettek viszonyát, sőt egyfajta diaszpórajog is kialakul. Sokszor külön intézményi hálózatot is létrehoznak a diaszpóra képviseletére. A közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltozást megelőzően a külföldön élő állampolgárok szavazati joga fel sem merülhetett, önmagában a külföldön létre már egyfajta bizalmatlansággal tekintettek a rendszerek. A rendszerváltozást követően a helyzet gyökeresen megváltozott. A történelmi körülmények vagy például Jugoszlávia szétesését követően olyan helyzetek alakultak ki, amelyeknek következtében az egyes országok nemzettei nagy számban a szomszédos országokban élnek. Az anyaországok – sokszor alkotmányi felhatalmazás alapján – felelősséget éreznek, viselnek a határaikon túl élő nemzettársak sorsáért. Közép- és Kelet-Európa országai az állampolgársági törvény módosításai révén széles körben biztosítják a nemzeti állampolgárság megszerzésének lehetőségét a külföldön élő nemzettársak számára. Összességében elmondható, hogy Magyarország sok más közép európai országgal együtt az olyan „gondoskodó anyaországi” modellt tartja magához közel állónak, amelyet elsődlegesen a latin államok már évtizedekkel korábban kialakítottak. A latin országokban a migráció (pl. közel egymillió portugál él Franciaországban), a közép-európai országokban pedig a történelmi körülmények tették szükségessé, hogy a „gondoskodó anyaországi” modell szerint alakítsák ki jogi szabályozásukat. Ezzel szemben a „*laissez-faire*” (magára hagyó) típusú országok biztosítják ugyan a külföldön élő állampolgáraik számára a szavazati jogot, de feltételeket határoznak meg. Idetartozik elsősorban Nagy-Britannia és Németország. Ezen országok időbeli korláthoz kötik a külföldön élő állampolgárok szavazati jogát. Nagy-Britanniában a szavazati jog gyakorlásának a feltétele az, hogy az érintett a választást megelőző tizenöt évben a meghatározott ideig Nagy-Britanniában éljen, és feliratkozzon az eredeti lakcíme szerinti választói névjegyzékbe. Németországban is időbeli korláthoz kötik a választáson való részvételt. Azon német állampolgárok esetében, akik az Európa Tanács országaiban élnek, a választáson való részvétel feltétele az, hogy 1949. május 23. óta folyamatosan legalább három hónapot Németországban éljenek, illetve az Európa Tanács országain kívüli államban élés esetében az, hogy a német állampolgár tíz évnél nem régebben hagyta el Németországot. Dánia csak az időlegesen külföldön tartózkodó állampolgárok számára biztosítja a szavazati jogot. Az időbeli korlátozást vagy az anyaországban lakhellyel való rendelkezés kitételét több ország nemzeti szabálya is ismeri.

Mint látható, noha jelentős eltérések vannak az egyes országok szabályai között, mégis a kimutatható trend a külföldön élő állampolgárok szavazati jogának valamilyen módon való

biztosítása. Napjainkban a modern kommunikációs eszközök révén a világ bármely pontján élő állampolgárok tájékozódhatnak az anyaországban folyó eseményekről, politikai programokról, az őket is érintő törekvésekről. Ennek fényében ma több indok szól amellett, hogy a küllhoni állampolgárok szavazati joggal rendelkezzenek. A strasbourgi Emberi Jogi Európai Bíróság is megállapította, hogy egyre több ország biztosítja küllhoni állampolgárai számára a szavazati jogot, ugyanakkor tényként állapította meg, hogy lehetnek olyan szempontok, amelyek megfontolást érdemelnek:

- a) a külföldön élő állampolgárok kevésbé ismerik anyaországuk politikáját, napi problémáit;
- b) a képviselőjelöltek nem tudják megszólítani, üzeneteiket átadni a külföldön élő állampolgárok számára;
- c) a külföldön élő állampolgárok nem igazából tudnak beleszólni a jelöltek kiválasztásába, és a pártok választási programjait sem tudják befolyásolni.

A Velencei Bizottság jelentése (CDL-AD(2011)022. Rapport sur le vote a l'étranger) alapvetően pozitív megközelítéssel tekint a külföldön történő szavazásra. Érvei szerint az állampolgárság magában foglalja a választójogot, így a szavazati jog gyakorlását is, függetlenül attól, hogy az állampolgár hol él. A külföldön élő állampolgárok részére adott szavazati jog biztosíthatja, hogy a külföldön élő állampolgárok az anyaország politikai életében távollétük ellenére részt vehessenek. Ennek egyik megoldása, amikor a külföldön élő állampolgárok speciális parlamenti képviseletet is kapnak (pl. Franciaország, Olaszország, Portugália, Románia, Horvátország). A külföldön élők részére biztosított szavazati jog garantálni tudja az állampolgárok közötti egyenlőséget. A szavazati jog elő tudja segíteni, hogy a külföldön élő állampolgár a nemzethez tartozónak vallja magát, annak ellenére, hogy távol él az anyaországtól. A személyek szabad mozgása, az európai mobilitás is megkívánja, hogy a külföldön élők szavazati joga biztosítva legyen.

3. FOGLALKOZOTT-E A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ ELMÚLT HÚSZ ÉVBEN A KÜLFÖLDÖN TÖRTÉNŐ VÁLASZTÁSOKKAL?

Az Alkotmánybíróság jó néhány fontos, a választójogot érintő határozatot fogadott el az elmúlt több mint húsz évben. Az Alkotmánybíróság nem kívánt és nem is foglalhatott állást abban, hogy mi legyen a feltétele a magyar állampolgárság megszerzésének. Ez nem is az Alkotmánybíróság hatásköre. Több olyan határozata is van azonban az Alkotmánybíróságnak, amely a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazati jogát érinti.

Ezekben a határozatokban az Alkotmánybíróság azt szorgalmazta, hogy az Országgyűlés az alkotmány alapján teremtsen meg annak lehetőségét, hogy a választójogosultsággal rendelkező, de a választás napján külföldön lévő állampolgárok az országgyűlési képviselők választásán aktív választójogukat, szavazati jogukat gyakorolhassák. A 3/1990. (III. 4.) AB-határozat alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénynek azt a rendelkezését, amely kimondta, hogy a választásban akadályozott az, aki a választás napján külföldön tartózkodik. A 32/2004. (IX. 14.) AB-határozat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás

napján külföldön tartózkodó, az alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozzák. Az 54/2008. (IV. 24.) AB-határozat pedig megállapította, hogy alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdésében meghatározott külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak. A fenti határozatok nem foglalkoztak ugyan azzal, hogy a magyar állampolgár szavazati joga milyen összefüggésben áll a magyarországi lakcímmel, ugyanakkor a határozatok szellemiségükben arra irányultak, hogy a külföldön élő, tartózkodó magyar állampolgárok választójogukat gyakorolhassák. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványa alapján 2013. január 4-én meghozott határozatában alaptörvény-ellenesnek ítélte a választási eljárásról szóló törvény több rendelkezését. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége a választópolgárok bizonyos csoportjainál éppen a választójog gyakorlását segíti elő, ezért esetükben indokolt a regisztráció. Különösen idetartoznak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok, a Magyarországon élő nemzetiségieknek azok a tagjai, akik nemzetiségi listákra kívánnak szavazni, valamint azok, akik szavazási segítség iránti igényt kívánnak bejelenteni. E határozatában az Alkotmánybíróság expliciten alkotmányosnak találta azt, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok is választójoggal rendelkezzenek, azaz ők is a politikai közösség tagjainak számítanak.

4. FORMAI FELTÉTELEK A KÜLFÖLDÖN TÖRTÉNŐ SZAVAZÁS ESETÉBEN

A külföldön történő szavazás esetében a választójogi szabályok az általános rendelkezésektől eltérő szabályokat is megállapíthatnak. A Velencei Bizottság e témakörben készült jelentése is utal az egyes országok eltérő megoldásaira. A legtöbb ország a szavazati jog gyakorlását ún. speciális külföldi választói névjegyzéken való szerepléshez köti. A választói névjegyzék összeállításában általában a nagykövetségek és a konzulátusok kapnak szerepet, de arra is van példa, hogy az adott ország választási szerveihez kell benyújtani a választói névjegyzékbe való felvételi kérelmet. Magyarországon a Nemzeti Választási Iroda veszi fel a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, szavazni kívánó állampolgárt a levélben szavazók névjegyzékébe. Ezzel szemben megkülönböztetendő a külképviseleti névjegyzék, amely a külképviseleten személyesen szavazni kívánó, Magyarországon lakcímmel rendelkező választópolgárok adatait tartalmazza.

Az, hogy hányan kérik a külföldön szavazók speciális választói névjegyzékébe való felvételüket, egy adott ország közigazgatási szervei működésének hatékonyságán is múlik. Ami a választói névjegyzékbe való felvételt illeti, a Velencei Bizottság jelentése az alábbi megoldási módokra hívja fel a figyelmet az egyes országok szabályozása alapján. A névjegyzékbe felvétel történhet *a)* egy formanyomtatvány kitöltésével; *b)* levélben való jelentkezéssel; *c)*

kivételesen szóban is. Érdekes kivétel, hogy Románia a korábbiakban nem kívánt semmilyen előzetes választói névjegyzékbe való felvételt a külföldön élő román állampolgárok esetében. Hasonló a szabályozás Észtországban is, ha a külföldön élő észt állampolgár a nagykövetségen vagy a konzulátuson kíván szavazni.

5. A KÜLFÖLDÖN TÖRTÉNŐ SZAVAZÁS MÓDJA

A Velencei Bizottság már hivatkozott jelentése áttekintést ad a külföldről történő szavazás módjáról is. A hatályos nemzeti szabályok többfajta módon teszik lehetővé a szavazást:

- a)* kizárólag személyes részvétel a nagykövetségen vagy konzulátuson (pl. Lengyelország, Románia szabályozása ilyen, a közép- és kelet-európai országokban még általában erősen él a félelem a nem személyes jelenétű szavazások esetén a választási csalásoktól);
- b)* személyes részvétel vagy más mód igénybevétele (inkább nyugat-európai országok, de idetartoznak a balti államok és Szlovénia is). Ilyen más módnak tekinthető a postai úton történő szavazás (csak postai úton lehet szavazni külföldről Olaszországban, Németországban és Ausztriában), a meghatalmazott útján történő szavazás (pl. Franciaország és Nagy-Britannia), az anticipált, azaz előzetes szavazás (ha valaki csak rövid ideig tartózkodik külföldön – akkor a választás előtt néhány nappal vagy héttel korábban szavazhat) és végül az elektronikus úton történő szavazás, amely ma még csak kivételesnek tekinthető.

A magyar szabályozás a külföldön élő és magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok esetében a postai úton történő szavazást írja elő. A Magyarországon lakcímmel rendelkező állampolgárokkal szemben – akik két szavazatot tudnak leadni – a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgároknak csak egy szavazati joguk van, ők csak a pártok országos listájára adhatnak le szavazatot. A jogirodalomban egyes szerzők szerint a hatályos magyar szabályozás sérti a választójog egyenlőségét, miután vannak olyan magyar állampolgárok, akik két, és vannak olyan magyar állampolgárok, akik csak egy szavazati joggal rendelkeznek. Bizonyára a határon túli magyarok választókerületeinek létrehozásával el lehetett volna kerülni a különbségtételt (l. Franciaország példáját). Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a külföldön élők részére biztosított szavazati jognál a jogalkotónak lehetősége van megszorításokat, feltételeket meghatározni. Ilyennek tekinthető az az arányosnak mondható megszorítás is, amely szerint a Magyarországon lakcímmel nem rendelkező külföldön élő magyar állampolgárok csak listára adhatnak le szavazatot. Álláspontunk szerint a megkülönböztetésnek – egy vagy két szavazat – tehát vannak elvi alapjai, ezért a hatályos magyar szabályozás nehezen kifogásolható, mint ahogy a Velencei Bizottság és az EBESZ közös jelentése sem kifogásolta e különbségtételt a magyar választási törvénnyel kapcsolatos jelentésében (CDL-AD (2012)012 *Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie*).

6. KONKLÚZIÓ

Álláspontunk szerint a külföldön élő magyarok szavazati jogával kapcsolatos magyar szabályozás megfelel az európai standardoknak. Egyesek nagy várakozással, mások nagy féle-

lemmel tekintenek az új jogintézményre. Vélhetőleg mindkét hozzáállás téves. Más országok gyakorlata azt bizonyítja, hogy a külföldön élő állampolgárok csak csekély számban kívánnak élni szavazati jogukkal, bár szoros választási eredmény esetén minden szavazat számít. Azt előre megmondani, hogy milyen százalékban fognak részt venni a választásokon a szomszédos országokban élő magyar állampolgárok, és melyik párt listájára fognak szavazni, előre nem lehet megmondani. Véleményünk szerint Magyarországon sem számítanak a mérleg nyelvének a külföldön élő állampolgárok szavazatai, a külföldről leadott szavazatok legfeljebb egy-két képviselői helyet dönthetnek el. Ha a külföldről leadott szavazatok lényegesen befolyásolhatják a választás végeredményét, úgy megfontolandó a későbbiekben egy speciális parlamenti képviselő megteremtésére áttérni (portugál, francia, olasz modell). Az értékelést azonban csak a tapasztalatok alapján lehet elvégezni.