



KÜLHONI ÁLLAMPOLGÁROK PARLAMENTI KÉPVISELETE

NAGY ALÍZ

ELTE POL-IR WORKING PAPER SERIES

2022/1



ELTE POL-IR WORKING PAPER SERIES

Az ELTE TáTK Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézetének
időszaki kiadványa

Felelős kiadó: Majtényi Balázs

Felelős szerkesztő: Kopper Ákos

A szerkesztőbizottság tagjai: Nagy Alíz, Andrew Richard Ryder, Schweitzer
András, Soós Kinga

Kiadó: ELTE TáTK Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézete

Székhely: 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A.

Honlap: <http://polir.elte.hu>

E-mail: eutud@tatk.elte.hu

KÜLHONI ÁLLAMPOLGÁROK PARLAMENTI KÉPVISELETE

NAGY ALÍZ¹

Absztrakt

Kelet- és kelet-közép-európai államok etnokulturális nemzetépítő stratégiáinak velejárája a sajátos külhoni állampolgárság intézménye. Az állampolgárság kiterjesztését gyakran követi a választójog biztosítása külhoni állampolgárok számára. Ezeket a politikákat jellemzően normatív szempontból vizsgálja az irodalom, de gyakoriak az empirikus adatgyűjtések is. Ezek elsősorban a vizsgált államok politikai berendezkedéséről, a politikai rendszer minőségéről tájékoztatnak. Ez a tanulmány röviden áttekinti ezeket az elemzéseket. Majd támaszkodva e korábbi eredményekre a diszkrét, külön a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára biztosított parlamenti képviselő intézményét vizsgálja. Következtetésem, hogy a kiterjesztő politikák jelenléte egy demokratikus rendszerben legitim, és a diszkrét parlamenti képviselő biztosítása segít megőrizni ezt a legitimitást. Azt is megállapítom, hogy a diszkrét képviselő biztosítása végett létrehozott választójogi eljárások az egyenlőtlenségek elmélyüléséhez vezetnek.

Kulcsszavak: külhoni állampolgárság, külső választójog, diszkrét képviselő, választási rendszer

¹ Egyetemi adjunktus, ELTE TáTK Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézete. E-mail: aliz.nagy@tatk.elte.hu

Bevezetés

2022 áprilisában kerül sor harmadjára olyan választásokra Magyarországon, amin a külföldről szavazó, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező határon túli magyarok is részt vesznek. A magyar választási rendszer szerint a határon túli magyarok (magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok) csak pártlistára, levélben szavaznak. A választás időpontjában külföldön tartózkodó állampolgárok pedig konzulátusokon, külképviseleteken szavazhatnak a lakcímük szerinti egyéni képviselőre és a pártlistára.

Március 31-i adatok² alapján 456 129 magyar állampolgár regisztrált a levélben szavazók jegyzékébe.³ Ennyi magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgár adhatja le szavazatát április harmadikáig. Külképviseleti névjegyzékbe jelentősen kevesebben, mindössze 65 489-en jelentkeztek.⁴ Az összes magyarországi választáson választásra jogosult választópolgár száma 8 216 646 fő. Így a külföldről érkező szavazatok száma (természetesen a választásokon való valós részvételtől függően) elérheti az összes szavazat 6 %-át.

Összesen 10 285 szavazókör áll a lakóhelyen szavazók rendelkezésére, míg a külképviseleten szavazók számára 146. Egy magyarországi szavazókörre tehát körülbelül 733 választópolgár,

² 2022. március 31. 21:00 „Nemzeti Választási Iroda - Országgyűlési Választás 2022. Választópolgárok száma”, 2022. 0 31., <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/valasztopolgarok-szama>.

³ Nincsenek elérhető adatok a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok számáról. Leginkább hivatkozott értesülés Semjén Zsolttól származik 2017-ből, mely szerint már meghaladta az egymilliót a határon túli magyar állampolgárok száma. Zsolt Semjén, „Megvan az egymilliomodik magyar állampolgár”, *Semjén Zsolt honlapja* (blog), 2017. november 9., <http://www.semjenzsolt.hu/2017/11/megvan-az-egymilliomodik-magyar-allampolgar/>.

⁴ Miközben feltételezhetően több mint félmillió magyar állampolgár tartózkodik külföldön.

míg egy külképviseletre 448 fő⁵ jut. Ezek a számos természetesen nem mutatják a valós eloszlást. Magyarország területén van olyan szavazókör ahova 257 választópolgár tartozik,⁶ míg van olyan külképviselet ahova 8 138-an⁷ regisztráltak, akkor láthatóvá válik a külképviseleti szavazások problémája.⁸

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok levélben szavazhatnak március 19-től kezdődően. Levelüket postára adhatják, vagy leadhatják konzulátusokon is. Március 31-ig 33 609 szavazat érkezett be postán a Nemzeti Választási Irodához, míg külképviseleten 150 467 választási levélcsomagot adtak le.⁹

Ezek a számok az előző évek tapasztalatai alapján körülbelül 5-7 mandátumnyi szavazatról dönthetnek. A magyar rendszer jellegéből adódóan nehézkes megmondani, hogy ténylegesen a Magyarország területén kívülről érkező szavazatok pontosan mit eredményeznek, milyen mértékben befolyásolják a választás kimenetelét. Annyi kijelenthető, hogy ez a rendszer egyértelműen a jelenleg kormányzó politikai pártoknak kedvez.¹⁰

2014-ben a levélben beérkezett szavazatok egy mandátumot jelentettek azon a választáson, ahol a Fidesz-KDNP

⁵ „Nemzeti Választási Iroda - Országgyűlési Választás 2022. Külképviseletek listája”, elérés 2022. április 1., <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/kulkepviseletek-listaja?tab=list>.

⁶ „Csesztve, 001. számú szavazókör”, Nemzeti Választási Iroda, 2022. 31., <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/szavazohelyisegek/13-018-001?tab=data>.

⁷ „Nagy-Britannia és Észak-Írország, London külképviseletek listája”, Nemzeti Választási Iroda, 2022. 0 31., <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/kulkepviseletek-listaja?tab=list>.

⁸ Czinkóczy Sándor, „Nem tervez újabb szavazóköröket nyitni Angliában és Németországban a Nemzeti Választási Iroda”, 444, 2022. január 17., <https://444.hu/2022/01/17/nem-tervez-ujabb-szavazokorokat-nyitni-angliaban-es-nemetorszagban-a-nemzeti-valasztasi-iroda>.

⁹ „Nemzeti Választási Iroda - Országgyűlési Választás 2022. Levélsvavazás”, Nemzeti Választási Iroda, 2022. 0 31., <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/levelszavazas?tab=votes>.

¹⁰ Péter Kállai és Alíz Nagy, „Egyenlőtlen nemzetépítés?”, *Fundamentum*, sz. 3–4 (2019).

kormánykoalíció egy mandátummal nyert kétharmados többséget. Ezzel szemben 2018-ban a határon túlról érkezett levélszavazatok önmagukban nem eredményeztek mandátumot. Mindez annak ellenére van így, hogy 2018-ban már többen regisztráltak a levélben szavazók névjegyzékébe és vettek részt a választásokon (és szinte kizárólag ugyanarra a pártra adták le szavazatukat). De a választási matematika mégis ezt a furcsa helyzetet eredményezte.¹¹

A magyar szabályozás azt is lehetővé teszi, hogy a határon túli szavazatok egyre növekvő száma ne váltson ki érdemi beleszólást a politikába.¹² Az alábbi tanulmány azt vizsgálja, hogy a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára biztosított konkrét parlamenti képviselet érdemi lehetőséget kínál-e a külhoni állampolgárok politikai képviseletének biztosítására. Alapvetően a gyakorlatban és az irodalomban is felmerült dilemmák elméleti feloldására teszek kísérletet a diszkrét parlamenti képviselet intézményének vizsgálatával.

Kelet- és kelet-közép-európai államok etnokulturális nemzetépítő stratégiáinak velejárója a sajátos külhoni állampolgárság intézménye. Jellemzően az államok demokratikus átmeneteik során kiterjesztő, a

¹¹ László Róbert ezt érdemben elmagyarázza a 2018-as választások kapcsán. És arra is felhívja a figyelmet, hogy a győzteskompenzációval együtt a határon túli szavazatok 7 mandátumnyi helyett biztosítottak a kormánykoalíciónak. Lásd erről bővebben Róbert László, „Nem hozott a külhon mandátumot a Fidesznek, a »győzteskompenzációval« együtt viszont 7-et is”, 2018, <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1943608>.

¹² Egyébként a magyarországi nemzetiség esetében is sikerült egy olyan szabályozást létrehozni, mely a 13 elismert magyarországi kisebbség közül 11 számára, létszámuk miatt alapvetően lehetetlenné teszi a különleges képviselet megteremtését. Sőt az idej választást megelőző időszak megmutatja, hogy a szabályozás belső konfliktusokat generál, mely a számukra létrehozott kedvezményes képviselet intézménye kijátszásával manipulálja a nemzetiségi politizálást. Lásd erről bővebben Péter Kállai, „Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben”, *MTA Law Working Papers*, sz. 2 (2017), http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf. és Péter Kállai, „How to Lose (the Almost) Guaranteed Representation – Recent Developments Concerning Roma Parliamentary Representation in Hungary”, *ECMI Minorities Blog* (blog), 2022. március 11., <https://www.ecmi.de/infochannel/detail/ecmi-minorities-blog-how-to-lose-the-almost-guaranteed-representation-recent-developments-concerning-roma-parliamentary-representation-in-hungary>.

rokon-kisebbségeiket támogató politikákat hoztak létre. Ezek közül egy lehetőség a külhoni kisebbségi közösségek tagjai számára biztosított kedvezményes állampolgárság felvétele. Bizonyos államok azonnal, a demokratizáció részeként olyan szabályozást hoztak létre, amely a helybenlakás követelménye nélkül biztosít állampolgárságot a rokon-kisebbségeknek (Románia), míg mások csupán e követelmény csökkentését tették nemzetpolitikájuk részévé (Magyarország). Az állampolgárság kiterjesztését gyakran követi a választójog biztosítása a lakóhellyel nem rendelkező, külhoni állampolgárok számára.¹³

Ezeket a politikákat jellemzően normatív szempontból vizsgálja az irodalom elsősorban politikafilozófiai írások keretében. Gyakoriak továbbá az empirikus adatgyűjtések, melyek e politikák adatbázisszerű áttekintésére törekszenek. Ezek elsősorban a vizsgált államok politikai berendezkedéséről, a politikai rendszer minőségéről tájékoztatnak.

Ez a tanulmány röviden áttekinti ezeket az elemzéseket. Majd támaszkodva e korábbi eredményekre a diszkrét, külön a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára biztosított parlamenti

¹³ A tanulmány ezzel most nem foglalkozik, de természetesen ezeken a szabályozásokon kívül is léteznek a határon túli kisebbségekkel kapcsolatos politikák. Ezek lehetnek különböző diaszpórapolitikai intézmények, általában a külügyminisztériumok által irányított többféle bizottságok, tanácsok, egyéb intézményi megoldások. Ezek logikája viszont abszolút eltér a demokratikus választásokon való részvételtől. Arra jók, hogy a kapcsolattartást biztosítsák, így fenntartva azok érdeklődését az állam sorsának alakulása felé, akik potenciálisan aktív választópolgárok lehetnek. De nem tudják helyettesíteni a demokratikus politikai részvételt. Jellemzőjük, hogy kitétek az aktuális politikai akaratnak, önkényes döntések alapján működhetnek. Peter J. Spiro, „Perfecting Political Diaspora”, *New York University Law Review* 81, sz. 1 (2006): 230; Nándor Bárdi, „The History of Relations Between Hungarian Governments and Ethnic Hungarians Living beyond the Borders of Hungary”, in *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection* (Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2004), 58–84, http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/contents.html.

képviselő intézményét mutatja be. Arra vagyok kíváncsi, hogy egy esetleges a határon túli állampolgárok számára megteremtett diszkrét parlamenti képviselő feloldaná-e a külföldi állampolgárság és választójog intézményével kapcsolatban felvetett kérdéseket. Ezekben belül is kiemelem a kiterjesztő politikák legitimitásának és az intézmények által megteremtett egyenlőtlenségeknek dilemmáit.

Következtetésem, hogy a kiterjesztő politikák jelenléte egy demokratikus rendszerben legitim, és a diszkrét parlamenti képviselő biztosítása segít megőrizni ezt a legitimitást. Míg az egyenlőtlenség tekintetében a diszkrét parlamenti képviselő nem jelent megoldást. A diszkrét képviselő biztosítása végett létrehozott választójogi eljárások az egyenlőtlenségek elmélyüléséhez vezetnek. A normatív irodalom meghatározó része azonban ezeket az egyenlőtlenségeket igazolhatónak látja.

Normatív irodalom

A tanulmányban különbséget teszek a határon túli rokon-kisebbségekre és a diaszpóra tagjaira, valamint a külföldön tartózkodókra vonatkozó politikák között. Rokon-kisebbségként, vagy a határon túli kisebbségi közösség tagjaiként utalok azon magyarokra, akik nem migráció eredményeképpen hagyták el az országot, hanem az országhatárok változása miatt kerültek kisebbségi sorba. A diaszpóra fogalma alá azokat a személyeket sorolom, akik bármilyen oknál fogva elvándoroltak Magyarországról és már nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel. S a harmadik csoport a külföldön tartózkodók, akik rendelkeznek magyarországi lakóhellyel, de a választások időpontjában külföldön tartózkodnak. A különbségtétel nem a szubsztantív szociológiai eltérések miatt van – ugyan ez is indokolná, egyszerűen az általam vizsgálni kívánt magyar választójogi rendszer különbséget tesz az állampolgárok e csoportjai között. Viszont mivel az irodalom jelentős része ezt a

különbségtételt nem alkalmazza, így a szövegben közösen nem helyben lakókként, külföldről szavazókként utalok a halmaz egészére és lakóhellyel nem rendelkező választókként a rokonségek és diaszpóra tagjaira. A továbbiakban e három kategóriához tartozó személyek választási jogosultságának kérdését járom körbe.

A nem helyben lakó állampolgárok szavazati jogának biztosítása hagyományosan háborúkhöz köthető. Jellemzően azon személyekre terjesztették ki a választójogot, akik külföldön teljesítettek szolgálatot, azaz csak átmenetileg tartózkodtak az ország határain kívül. A választójog biztosítása ebben az esetben praktikusán az éppen országukért harcolók számára csupán technikai, adminisztratív nehézségekkel járó feladat volt, annak legitimitását nem kérdőjelezték meg.¹⁴ A második világháborút követően alakultak a választási szabályok úgy, hogy nem csak az ideiglenesen külföldön tartózkodók élhettek választójogukkal. Ekkor mások mellett a korábban gyarmatokkal rendelkező államok hoztak létre megengedőbb állampolgársági politikákat, melyekhez kapcsolódtak külhoni választói gyakorlatok. Az állampolgárság és a szavazati jog kiterjesztése szimbolikus eszközként is szolgálhat. Ahogy azt Pogonyi Szabolcs is leírja a demokratizációs folyamatokon átmenő államok politikáiban ez gyakran megjelenik.¹⁵ Azon személyek számára, akik a háború következményeképpen kerültek határon kívülre az állampolgárság és választójog biztosítása szimbolikus jóvátételi eszközként szolgált.

¹⁴ Ezt mások mellett Pogonyi Szabolcs is kimondja a külső választást vizsgálva. Tanulmányában egy négy hullámból álló mintázatot vázol fel, mely a külső választás normatív értékelésében segít. Szabolcs Pogonyi, „Four Patterns of Non-resident Voting Rights”, *Ethnopolitics* 13, sz. 2 (2014. március 15.): 122–40, <https://doi.org/10.1080/17449057.2013.846041>.

¹⁵ Pogonyi, 123.

Szintén e folyamat részeseiként a külhoni választójog kiterjesztésének harmadik hullámaként azonosítja Pogonyi a posztszovjet és posztjugoszláv államok szabályozásait. Ezek esetében már nem csak a külföldön tartózkodók, hanem a határváltozások miatt külföldre került rokon-kisebbségek tagjai is választójoghoz jutottak. Végül, negyedik hullámként azon államok politikáit mutatja be, amelyek határai még korábban változtak, de a szabályozásaik módosítására csak nemrégiben került sor. Ez utóbbi szabályozási praxisok során ugyanúgy felhozhatók a korábbi érvek a külhoni választás biztosítása mellett, azonban ezek esetében már erősen megkérdőjelezhető, hogy a politikai haszonszerzés mint motiváció felülírja-e ezek legitimitását. Ebben az esetben ugyanis, ahogy azt Pogonyi is kiemeli, a nagy létszámú határon túli kisebbség tagjai nem az elmúlt évek során veszítették el állampolgárságukat és ezzel politikai részvételüket az adott államban. Így önkényesnek tűnik a szabályozást éppen most megalkotó állam döntése.

Pogonyi vizsgálatával katalógusát adja azon indokoknak, melyeket egyes országok hivatkoztak a választójog határon túli kiterjesztésekor. Bauböck, a kiterjesztő állampolgári és választójogi politikákat vizsgálva, korábban, a tagság normatív értékelését adja.¹⁶ Felfogásában a tradicionális republikanizmus értelmében szigorúan a *polity* területén élők jogosultak tagságra a politikai közösségben. Az etnikai nacionalizmus központi eleme a kulturális azonosság, mely lehetővé teszi külhoni személyek politikai közösségbe tartozását, azonban kizárja minden olyan személy részvételét, aki nem azonosul a közösség hagyományaival, nem asszimilált tagja a társadalomnak. Harmadikként a liberális demokráciákkal foglalkozik. Ezek szerint azok számára jogos a választójog gyakorlása, akiket valóban érintenek a politikai közösség döntéseinek következményei, így a

¹⁶ Rainer Bauböck, „Expansive Citizenship—Voting beyond Territory and Membership”, *PS: Political Science & Politics* 38, sz. 4 (2005): 685–86.

területen lakókra korlátozódhat ez a jog. A tradicionális republikanizmushoz képest itt a logika kiindulópontja az egyén, annak szerepe a politikai közösségben, míg előbbinél az állam és annak feladata a közösség tagjaival szemben. A negyedik egy alternatív liberális megközelítés. Bauböck itt azt emeli ki, hogy azok választásra jogosultak, akiket érintenek a döntések következményei. Shapiro nyomán itt a döntés kap elsőbbséget¹⁷, s akár az is legitimnek tekinthető, hogy olyanok vegyenek részt a döntéshozatalban, akik nemcsak, hogy nem állampolgárok, de akár még a területen sem laknak. Abban az esetben, ha a döntés következményei hatással lennének az egyénekre, minden döntésben jogosultak részt venni. Ez az összes érintett elve.¹⁸

Bauböck mind a négy fenti alternatívát hibásnak találja. E koncepciók hiányosságait feloldandó fogalmazza meg az érdekeltség alapú tagságról alkotott elméletét. Egyszerre merít a republikánus és a liberális elvekből. Előbbiből a *polityn* belüli tagság elsőbbségét, míg utóbbiból a befogadásra való igény fontosságát tartja meg. Tehát felfogásának lényege, hogy azok a személyek jogosultak a politikai közösségen belüli tagságra, akik jövőbeni jóléte az állam jövőjének alakulásától függ, s akik ki is fejezik igényüket valamilyen módon (például a területre költözéssel) arra, hogy részt vegyenek e politikai közösség jövőjének alakításában.

Koncepciója annyiban haladja meg a korábbi egyébként egymással természetesen átfedésben lévő ideáltipikus pozíciókat, hogy teret enged a többes tagságnak. Alapvetően a tagság vertikális heterogenitásából indul ki, azaz értelmezi a nemzet alatti és nemzet feletti egységeken belül is a politikai részvételre való igényt. Ennek

¹⁷ Bauböck, „Expansive Citizenship—Voting beyond Territory and Membership” idézi: Ian Shapiro, *The Moral Foundations of Politics* (New Haven: Yale University Press, 2003).

¹⁸ Bauböck, „Expansive Citizenship—Voting beyond Territory and Membership”, 685–86.

legitim megnyilvánulását azonban elsősorban az állam területéhez köti. Tehát azt tartja érvényes kívánalomnak, hogy azon személyek, akik részt akarnak venni a politikai közösség sorsának alakításában kapcsolódjanak ténylegesen valamilyen módon az ország területéhez.¹⁹

A Pogonyi által összegyűjtött esetek közül az első hármat a bauböcki normatív közeg is igazolhatónak tartja. Azonban a negyedik hullámban állampolgárságot és választójogot kiterjesztő államok, így Magyarország szabályozásának legitimitása megkérdőjelezhető. Még ha fel is tesszük, hogy a bauböcki koncepcióban megfogalmazott érdekelttség adott a határon kívül élő magyarok esetében, addig az nem tűnik egyértelműen igazoltnak, hogy a külföldön élők valós igényekkel rendelkeznek magyarországi politikai részvételük tekintetében. Bauböck máshol kifejti, hogy a magyarországihoz hasonló esetekben a nagy számú határon túli kisebbségeknek biztosított állampolgárság negatív hatással lehet azok érdekérvényesítési lehetőségeire.²⁰ Ahogy amellet is érvel, hogy a politikai közösségen belüli tagság legitim módon a második generációval bezárólag biztosítható. A további generációk esetében már nem valószínű, hogy fennállnak az érdekelttség kritériumai.²¹

Tehát összességében megállapítható, hogy az irodalom két főbb irányvonalat határoz meg a választójog kiterjesztésének igazolható

¹⁹ Ezt az elméleti keretet már 2003-ban felvázolja: Rainer Bauböck, „Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism”, *The International Migration Review* 37, sz. 3 (2003): 700–723.

²⁰ Rainer Bauböck, „The Trade-Off between Transnational Citizenship and Political Autonomy”, in *Dual Citizenship in Global Perspective*, szerk. Thomas Faist és Peter Kivisto (Palgrave Macmillan, 2007), 69–91, <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/10970>.

²¹ Rainer Bauböck, „Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting”, *Fordham Law Review* 75, sz. 5 (2007): 2393–2447.

indokaként.²² Egyfelől azok jogosultak a politikai közösségben teljesjogú tagként állampolgársággal és választójoggal rendelkezni, akikre hatással vannak a politikai döntések. Másfelől azok rendelkezhetnek választójoggal, akik az állam politikai kényszerítőerejének alanyai. Előbbi kategória tágabb, ez a magyarázat adhat teret a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogára, míg utóbbi indoklás igazolhatja a denizenek, lakóhellyel rendelkező, nem állampolgárok szavazati jogát. Bauböck fenti értelmezései végső soron e két tág koncepciónak adnak praktikus keretet.

Külhoni választójogi eljárások a világban

Az irodalom a külső választás intézményének nem csak normatív értékelésével foglalkozott az elmúlt években, hanem a különböző választási eljárási gyakorlatok katalogizálására is van törekvés. A Global Citizenship Observatory az általuk vizsgált 49 államból²³ 40 olyan országot találtak, amely valamilyen formában lehetővé teszi az ország területén kívül tartózkodók (olykor szigorú feltételek szerint igen korlátozott csoportja²⁴) számára az országgyűlési választásokon való részvételt.²⁵ Az adatbázis tartalmazza a választási eljárásokhoz kapcsolódó sajátos terhek mint a regisztráció, vagy a távoli szavazás különböző módozatai, illetve egyéb speciális körülmények listáját is.

²² Eltérő érvelésért lásd Claudio López-Guerra, „Should Expatriates Vote?”, *Journal of Political Philosophy* 13, sz. 2 (2005): 216–34, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2005.00221.x>.

²³ Az Európai Unió (egykori) 28 tagállama, 20 amerikai ország, Ausztrália, Új-Zéland és Svájc szabályozásait vizsgálták.

²⁴ A gyűjtés értelmében van 6 olyan ország, amely csupán személyek nagyon szűk körének teszi lehetővé a választásokon való részvételt. Ilyen a diplomaták és családjuk köre, de vannak olyan országok (Kanada és Dánia), melyek meghatározott időt külföldön töltők számára továbbra is biztosítja az országgyűlési választásokon való részvételt. A szabályozások sokszínűek. A Global Citizenship Observatory oldalán ezeket át lehet tekinteni.

²⁵ Arrighi Jean Thomas és mtsai., „Conditions for Electoral Rights 2019”, Globalcit, elérés 2021. július 14., <https://globalcit.eu/conditions-for-electoral-rights/>.

Jelen cikk szempontjából az az említésre méltó, hogy a fenti 40 állam közül 6²⁶ biztosít különleges képviseletet²⁷ a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára. Az alábbiakban bemutatok néhány elemzést, kutatást, melyben a hasonló külhoni választójogi gyakorlatok katalogizálására tettek kísérletet.²⁸

Altman az *'Electoral Residential Inclusiveness'* (ERI) index létrehozásával azt kívánja vizsgálni, hogy „mekkora az átfedés azok között, akik hozzák a törvényeket és akik ezeknek alárendeltek.”²⁹ A szerző szerint az ERI rámutat arra, hogy még a demokratikusnak tartott államok esetében is nagy a diszkrepancia a fenti két halmaz között. Ezt a jelenséget egyébként már mások is azonosították az állampolgársági szabályozások áttekintése során.³⁰ Altman a választási eljárások vizsgálatával pontosítja a korábbi elemzési eredményeket. Célja, hogy az így létrehozott új indexszel a demokrácia-mérési eszközök finomításához járuljon hozzá.

²⁶ Horvátország, Ecuador, Franciaország, Olaszország, Portugália, Románia

²⁷ *Special representation* gyűjtőnévvel látják el ezeket a szabályokat, melyek mindegyike a külhoni állampolgárok számára létrehozott egyéni választókerületekben, és saját képviselő(k)ben realizálódik.

²⁸ Ezek közül több meghaladja a Global Citizenship Observatory adatbázisát. Ezt azonban azért tartottam fontosnak kiemelni, mert rendszeresen frissítik a weboldalon elérhető adatbázist, és a releváns választójogi törvényeket, alkotmányokat és egyéb eljárási törvényeket is gyűjtik.

²⁹ David Altman, „Voting Rights of Denizens and Expats: Adjusting Democracy Indices to the Age of Mass Migration”, SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 2020. szeptember 1.), 2, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3688030>.

³⁰ Costica Dumbrava, „How Illiberal Are Citizenship Rules in European Union Countries?”, Working Paper, 2010, <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/14114>; Costica Dumbrava, „External citizenship in EU countries”, *Ethnic and Racial Studies* 37, sz. 13 (2014. 0 10.): 2340–60, <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.826812>; Costica Dumbrava, *Nationality, Citizenship and Ethno-Cultural Belonging: Preferential Membership Policies in Europe* (Springer, 2014); Maarten Peter Vink és Rainer Bauböck, „Citizenship Configurations: Analysing the Multiple Purposes of Citizenship Regimes in Europe”, *Comparative European Politics* 11, sz. 5 (2013): 621–48, <https://doi.org/10.1057/cep.2013.14>; Maarten Vink, „Comparing Citizenship Regimes”, in *The Oxford Handbook of Citizenship*, 2017, <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198805854.01.0001/oxfordhb-9780198805854-e-10>.

Demokratikusnak tart a dahli demokráciafelfogással³¹ összhangban minden olyan rendszert, melyben a politikum működése versenyalapú és inkluzív. Altman azt a kritikát fogalmazza meg, hogy az elmúlt évtizedek irodalma elhanyagolja ez utóbbi, az inkluzivitás vizsgálatát, mivel azt feltételezi, hogy az általános választójog elterjedésével a demokratikus államok befogadó politikákat alkalmaznak. Tanulmányában rávilágít, hogy a migráció ezt az alapállást megkérdőjelezi, hiszen a bevándorló és elvándorló populáció szavazati jogának szabályozása demokratikus kihívást jelent az államok számára.³² Ezért tehát álláspontja szerint a választójogi szabályozások áttekintése hozzájárul az államok demokratikus berendezkedése minőségének vizsgálatához. Az ERI azt mutatja meg, hogy a választásra jogosultak között hogyan oszlik meg a lakóhellyel rendelkező és állampolgársággal nem rendelkező személyek aránya. Tehát megnézi, hogy mekkora az ország lakossága (állampolgárok és lakóhellyel rendelkező nem állampolgárok) és azt, hogy hányan vannak azok a személyek, akiket érintenek a döntések (lakóhellyel rendelkező állampolgárok és lakóhellyel rendelkező nem állampolgárok).³³ Ezen személyek egymáshoz való aránya adja meg az adott ország értékét, így az indexben elfoglalt helyét.

Altman a V-Dem³⁴ indexét finomítja saját számaival, s így mutat rá arra, hogy a klasszikus demokrácia mérési eszközöket, ha a választójogi gyakorlatok vizsgálatával egészítjük ki, akkor az államok demokratikus működésének minőségéről sokkal többet tudunk

³¹ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

³² Altman, „Voting Rights of Denizens and Expats”, 7.

³³ Lásd az adatokat Altman, 20–21. és a kiszámolás módját Altman, 13.

³⁴ V-Dem Institute at the Department of Political Science, University of Gothenburg, Sweden, „Varieties of Democracy Research Project”, elérés 2022. március 31., <https://www.v-dem.net/project.html>.

meg. A V-Dem *Electoral Democracy Index*ében³⁵ elfoglalt helyük jelentős mértékben változik.

Az Egyesült Királyság effajta vizsgálata például 7 hellyel helyezi hátrébb más országokhoz képest, míg Svájc esetében ez a változás drasztikus, 28 helyet esik vissza a rangsorban. Utóbbi esetben ez annak köszönhető, hogy Svájc nagyszámú állampolgársággal nem rendelkező lakóval rendelkezik (kb a lakosság 30%-a), akiknek nincs választójoga.³⁶ Egyébként Altman véleménye az, hogy a választójog lakóhelyhez kötése demokratikus megoldás, tehát az állandóan, hosszú távon az ország területén kívül élők számára nem indokolt a szavazáson való részvétel biztosítása.

Mások szintén a külső választás intézményét és ennek kölcsönhatásait a politikai rendszer egészével vizsgálják.³⁷ Umpierrez de Reguero, Yener-Roderburg, és Cartagena azt állapítják meg, hogy az általában inkluzívabb politikákat megvalósító államok esetében jellemző a választójog biztosítása a határokon kívül élő személyek számára is. Általában ezzel egy időben a politikai rendszerre a valós verseny megteremtésének igénye is jellemző. Tanulmányukban két-két mintaállamot a liberális demokráciaként elkönyvelt Uruguayt és Írországot, valamint az autokráciaként azonosított Törökországot és Venezuelát mutatják be. Az a háromelemű mintázat, melyet találnak alátámasztja az intuitív feltételezést. Olyan demokratikus berendezkedésű államok esetében, ahol relatív nagy számú, de politikai orientációjukat

³⁵ „The V-Dem Dataset”, elérés 2022. március 31., <https://www.v-dem.net/vdemds.html>.

³⁶ Altman, „Voting Rights of Denizens and Expats” hivatkozva; Duc-Quang Nguyen, „Who Are the Two Million Foreigners Living in Switzerland?”, SWI swissinfo.ch, 2016. 05, https://www.swissinfo.ch/eng/society/data_who-are-the-two-million-foreigners-living-in-switzerland/41942052.

³⁷ Sebastián A. Umpierrez de Reguero, Inci Öykü Yener-Roderburg, és Vivian Cartagena, „Political Regimes and External Voting Rights: A Cross-National Comparison”, *Frontiers in Political Science* 3 (2021), <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.636734>.

tekintve nem egyértelműen azonosítható személyekből álló diaszpóra található általában jellemző, hogy az államok nem alkalmaznak kiterjesztő választójogi politikákat. Autokráciák esetében, ahol az feltételezhető, hogy a nagyszámú diaszpóra tagjai támogatják a fennálló rezsimet, jellemző a kiterjesztő politika. Ellenkező esetben, éppen, hogy a nem helyben lakókra vonatkozó politikák inkább korlátozók.³⁸

Nathan, Wellman és Nyblade egy az elmúlt közel 70 évet lefedő átfogó kutatást végeznek el.³⁹ Nem ismert másik, a külső választás szabályait vizsgáló ilyen globális léptékű kutatás. Az *Extraterritorial Voting Rights and Restrictions Dataset* (EVRR) abban az értelemben is egyedülálló, hogy különbséget tesz a jogi szabályozás és annak implementációja között. Figyelembe veszi az intézményi keretek sajátosságait, a választásra való jogosultság minőségét, és a tényleges szavazáshoz való hozzáférés lehetőségét.⁴⁰ A szerzők elsősorban a külhoni választójog gazdasági következményeire fókuszálnak. Pontosabban arra, hogy a határokon kívül élő állampolgárok részéről az országba érkező anyagi támogatások mikor, milyen hatások eredményeképpen realizálódik legnagyobb mértékben.

Mіндеzen jellemzőknek köszönhetően az EVRR képes a külső választójog gyakorlatának dinamizmusát is bizonyos mértékig bemutatni. A szerzők túllépve a jogszabályok ismertetésén és kódolásán nem csak a de jure, hanem de facto választási eljárásokat vizsgálják. A választásra jogosultság vizsgálatán túl azt is, hogy pontosan miképp lehetséges leadni a szavazatot, s azok a szavazatok, hogyan milyen súllyal kerülnek elszámolásra. Nyilvánvalóan mindez

³⁸ Umpierrez de Reguero, Yener-Roderburg, és Cartagena, 1.

³⁹ Allen Nathan, Elizabeth Wellman, és Benjamin Nyblade, „Extraterritorial Voting Rights and Restrictions Dataset 1980–2017”, Paper Presented at the Canadian Political Science Association Conference, Vancouver, BC, June 1–7, 2019, 2019.

⁴⁰ Mindezek mellett a tanulmány önmagában értékes az áttekintés miatt, amit az elérhető adatbázisokról nyújt: Nathan, Wellman, és Nyblade, 4.

csupán törekvés, hiszen a valós kontextus vizsgálata, mely még pontosabban mutatná meg a tényleges működés sajátosságait nem valósítható meg (véleményem szerint antropológiai eszközök nélkül), úgy, hogy globálisan is átfogó vizsgálatra törekszenek. 195 ország 1950 és 2017 közötti politikáit kódolják.

Különböző kódokat alkalmaznak modalitás (a szavazás mikéntje: postai, proxy vagy elektronikus és ennek variációi), választáshoz való hozzáférés (identifikáció módja, előzetes regisztráció, formalítások) és intézményi integráció (mely választásokon vehetnek részt: országos, helyi, ezek sajátos formái) tekintetében ⁴¹.

Vizsgálatuk során összevetik a külhoni részvétel különböző formáit (van részvétel, nincs részvétel, s a részvétel különböző megvalósulási formái, módozatai), s megállapítják, hogy az inkluzív politikák érvényesítése magasabb külhoni (anyagi) hozzájárulásokban realizálódik.⁴² Fontos, szignifikáns különbséget jelent az, ha a külképviseleten túl is biztosítanak helyet a választásokkor a diaszpórából, külföldről szavazóknak.⁴³ De a leginkább befogadó, így legtöbb hozzájárulást hozó részvétel formája vizsgálatukban a képviselőben biztosított külön helyek.

Mіндеzen adathalmazok a külső választás intézménye sokszínűségének katalógusát adják. Azt is lehetővé teszik, hogy lássuk egyes államok milyen módon formálják politikai közösségüket. A demokratikus berendezkedés és ezzel összefüggésben a külhoni részvétel minőségéről tájékoztatnak. Törekszenek arra, hogy bemutassák a választási eljárások sajátos megvalósításának valós befolyását egyes államok esetében.

⁴¹ Nathan, Wellman, és Nyblade, 9–10.

⁴² Nathan, Wellman, és Nyblade, 24.

⁴³ Mexikó, Fülöp-szigetek és Marokkó példáján mutatják meg ezt az érdemi hozzájárulást Nathan, Wellman, és Nyblade, 23–24.

Valójában azonban – ahogy azt mindegyik tanulmány megfogalmazza –, nem képesek mérhetővé tenni a tényleges mikroszociológiai közeg sajátosságait, ahogy azt sem tudják megmutatni, hogy a választók milyen motivációkkal rendelkeznek. Így ugyan segítenek látni, hogy mennyiféle szabályozás létezik és a kutatók számára jó adatforrásként szolgálhatnak, de arra nem képesek (nem is törekszenek rá), hogy jelen tanulmányban is felvetett normatív kérdésekre választ adjanak. Mikroszociológiai vizsgálatokra ugyan van példa, főleg a kelet- és kelet-közép-európai régióban, ahol az egyes államok jelentős számú kisebbségekkel rendelkeznek. De ezekben az esetekben a fókuszban nem a választópolgárok mint külhoni szavazók motivációin van a hangsúly, hanem a területi államon belül mint etnikai kisebbségek vizsgálják a választói magatartást. Így többek között a választásokhoz kapcsolódóan az kutatható, hogy a nagyszámú etnikai kisebbségek tagjai mennyire aktívak, mobilizálhatók,⁴⁴ vagy hogy milyen hatással van a választói magatartásra az európai uniós csatlakozás, az európai képviselő megjelenése.⁴⁵

⁴⁴ Kísérletet sem teszek itt a releváns irodalom felsorolására, csupán egy egészen konkrétan ezt a kérdést körbejáró kutatásra hívom fel a figyelmet a legnagyobb számú határon túli magyar kisebbség kapcsán: Tamás Kiss, István Gergő Székely, és Gergő Barna, „Factors Affecting Turnout among Ethnic Minority Voters”, *Intersections* 3, sz. 4 (2017. december 28.): 87–119, <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v3i4.392>.

⁴⁵ A kelet-közép-európai régió több országának európai uniós csatlakozása utáni időszakban e kutatások száma is megnövekedett. Itt sem kísérlem meg ezek felsorolását, csupán egy-egy a magyar kisebbségi közösségeket is tárgyaló kutatásra hívom fel a figyelmet: Zsuzsa Csergő és Ada-Charlotte Regelman, „Europeanization and Collective Rationality in Minority Voting”, *Problems of Post-Communism* 64, sz. 5 (2017. szeptember 3.): 291–310, <https://doi.org/10.1080/10758216.2017.1330659>; Myra A. Waterbury, „Friends in High Places? The Externalisation of Hungarian Minority Rights Claims”, in *The Noble Banner of Human Rights: Essays in Memory of Tom Lantos*, szerk. Anna-Mária Biro és Katrina Lantos Swett (Brill, 2018), 150–82.

A külhoni állampolgárok számára biztosított parlamenti képviselet

E tanulmány a külhoni választójoggal kapcsolatban elsősorban a diszkrét képviselet intézményével foglalkozik. Azt vizsgálom, hogy igaz lehet-e az az irodalomban sugalmazott feltevés, hogy a külön helyekben biztosított parlamenti képviselet intézménye feloldja a külhoni választójoggal kapcsolatos normatív dilemmákat. A gyakorlati példák megismerése előtt röviden összefoglalom, hogy az irodalom leggyakrabban hivatkozott szerzői milyen álláspontot képviselnek e kapcsán.

Bauböck korábban ismertetett érdekeltség fogalmára alapozott érvrendszere tartalmazza a különleges képviselet intézményének⁴⁶ értékelését. Spiro alapján⁴⁷ megkülönbözteti az asszimilált és a diszkrét képviseleti formákat. Az asszimilált képviselet Spiro szerint azt a helyzetet takarja, mikor a lakóhellyel nem rendelkező választók szavazatait a többi szavazóival együtt számlálják meg. A diszkrét képviselet pedig abban az esetben valósul meg, mikor ezeket, az ország területén lakóhellyel nem rendelkezők szavazatait egy számukra különálló képviseleti formában érvényesítik. Ez utóbbi Spiro szerint akkor érdemes megvalósításra, ha a határon kívüli állampolgárok valós, különálló igényekkel, érdekekkel is rendelkeznek adott politikai közösségben.

Ez abszolút ellentmond Bauböck politikai közösségen belüli legitimitásról alkotott elképzelésének. E szerint ugyanis a tagság akkor legitím, ha a külföldön tartózkodó személyek azonos érdekekkel

⁴⁶ A különleges képviselet intézménye itt és a továbbiakban gyűjtőkifejezésként szerepel, minden olyan képviseleti formát ez alá sorolok, mely a külföldről szavazók számára hoz létre képviseletet, bármilyen formában. A tanulmányban konkrétan a spirói diszkrét képviselettel foglalkozom, mely konkrét, dedikált képviselői helyekben realizálja az ország területén lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazatait.

⁴⁷ Spiro, „Perfecting Political Diaspora”, 104.

rendelkeznek a közösség jövőjét illetően. Így a választójoggal rendelkezők olyan képviselőt kell válasszanak, mely mindenki közös érdekeiért lép fel. Ebből következően Bauböck a különleges képviselő biztosítását nem látja indokoltnak külföldi állampolgárok számára.⁴⁸ Azonban elmélete ismer eltéréseket ettől az alapvetéstől. Például a nemzeti kisebbségek számára biztosított kedvezményes eljárásokat abszolút elfogadja. A határon túli szavazatok esetében pedig abban az esetben látja értelmét diszkrét képviselő létrehozásának, ha az azt a célt szolgálja, hogy a jelentős számú határon kívüli szavazók ne befolyásolják aránytalanul a választások eredményét.

Ez egybeesik Spiro megállapításával, a tekintetben, hogy az ország területén lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára biztosított választójog nem feltétlen kell, hogy megfeleljen az egy ember – egy szavazat elvének. Érvelése szerint abban az esetben, ha a lakóhellyel nem rendelkező populáció jelentős, érdemes lehet olyan szabályozást megalkotni, mely arányaiban mérsékeltebb képviselőt biztosít e szavazók számára. Spiro egy olyan politikai tagság megvalósulását látja kivitelezhetőnek, mely inkább helyezhető egy spektrumon, nem bináris.⁴⁹ Tehát nem csak politikai részvétel és nem részvétel között érdemes különbséget tenni, hanem az állampolgárok tagsága a politikai közösségben különböző fokozatokban valósítható meg.

A bauböcki gondolatmenethez hasonlóan Spiro is vizsgálja, hogy a külföldről szavazók ki vannak-e téve az adott ország szervei által hozott döntések következményeinek. Azt gondolja át, hogy az ország területén kívül élő személyek „felelőtlen” szavazókká

⁴⁸ Bauböck, „Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation”, 2433.

⁴⁹ Spiro, „Perfecting Political Diaspora”, 104.

válhatnak-e.⁵⁰ Bauböck at találja legitim megoldásnak, hogy a második generációval bezárólag lehessen a politikai közösség tagja egy az országot elhagyó személy.⁵¹ Spiro számára azonban sokkal plauzibilisabb, hogy a globalizáció teremtette új társadalmi keretekben nem korlátozható generációkra az egyes személyek anyaállam, származás szerinti állam iránti érdeklődése, felelősségérzete. Sőt, véleménye szerint jellemző, hogy a külhoni állampolgárok valamilyen formában kifejezik igényeiket, befolyásolják a származási ország politikai folyamatait. Erről a diaszpórairodalom részletesen ad tájékoztatást.⁵²

Spiro szerint a külföldön élő személyek valamilyen módon mindenképpen részt vesznek a politikai közösség hétköznapjaiban. Álláspontja szerint legitim Bauböck érdekeltség alapú érvelése. Azonban az elméletet módosítva, fokozatokban látja kivitelezhetőnek a határon túliak képviselését. Azok, akik nem az adott állam területén élnek bizonyos kérdésekben kevésbé érdekeltek mint mások, ebből kifolyólag döntéseik mérlegelése során is másképp járnának el. Így elfogadható, hogy a külhoni állampolgárok választójoga alacsonyabb súllyal esik latba a választásokkor, tehát nem felel meg az egy ember, egy szavazat elvnek.⁵³

Ezt a gyakorlatban meghatározott számú képviselő kijelölésével, illetve ehhez kapcsolódóan a külhoni választópolgárok számát figyelembe vevő egyéni választókerületi rendszerek kialakításával

⁵⁰ Spiro, 218.

⁵¹ Bauböck, „Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation”, 2426.

⁵² Lásd erről egy kifejezetten egyedi és sikeres diaszpóramobilizáció leírását: Maria Koinova és Dženeta Karabegović, „Diasporas and Transitional Justice: Transnational Activism from Local to Global Levels of Engagement”, *Global Networks* 17, sz. 2 (2017): 212–33, <https://doi.org/10.1111/glob.12128>.

⁵³ Valójában nem csak azt vizsgálja, hogy felelőtlenek-e, hanem hogy tájékozatlanok és fegyelmetlenek választójogaik gyakorlásában. Spiro, „Perfecting Political Diaspora”, 111–15.

lehet elérni. Michael Collyer tipikusan e szabályozások variánsait kutatja.

Collyer szerint a különleges képviselő a nemzet és állam egybeesését kérdőjelezi meg, ezáltal automatikusan demokratikus deficitet hoz létre. Érvelése szerint ugyanis „[a] demokratikus államok legitimitása a néptől származik, de extraterritoriális tevékenysége a nemzet és állam elválasztásához vezet, melyet ezen államoknak valahogyan kezelniük kell.”⁵⁴

Collyer a külső szavazás során kijelölt saját képviselőiben olyan transznacionális jelenséget vél felfedezni, mely az állam, mint képződmény újragondolásához járul hozzá. Véleménye szerint ez azt eredményezi, hogy az állam maga sokkal fluidabb képződményé válik.⁵⁵ John Agnewt hivatkozva⁵⁶ mondja ki azt, hogy ezek a szabályok hozzájárulnak a demokratikus működés nem-területhez kötöttségéhez, így alternatív formáit képezve a szuverenitás, demokrácia, territorialitás korábbi hármis kapcsolatának. Laurie A. Brand⁵⁷ tézisére alapoz, mely szerint a jogok kiterjesztésének szándéka az államok esetében az, hogy legitimitást nyerjenek. Tehát ugyanazokat a kérdéseket érinti, mint az általam is hivatkozott irodalom. Bauböckhöz és Spirohoz hasonlóan a transznacionalizmus által felvetett legitimitási kérdések nála is felmerülnek.

⁵⁴ Az angol eredeti pontosabb: Democracy re-founds the legitimacy of the state in ‘the people’ but its extra-territorial performance results in a disarticulation between nation and state which states must creatively contain. (Collyer 2014, 63)

⁵⁵ Michael Collyer, „Inside out? Directly Elected ‘Special Representation’ of Emigrants in National Legislatures and the Role of Popular Sovereignty - ScienceDirect”, *Political Geography* 41 (2014): 65, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>.

⁵⁶ John Agnew, „Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics”, *Annals of the Association of American Geographers* 95, sz. 2 (2005): 437–61, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2005.00468.x>.

⁵⁷ Laurie A. Brand, *Citizens abroad: Emigration and the state in the Middle East and North Africa* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

2013-ban összesen 13 olyan országot talál,⁵⁸ amely az országgyűlésében biztosít valamilyen külön képviseletet a külföldön élők számára. Az intézmény lényege, hogy a külhoni szavazók közvetlenül választják meg az exkluzívan őket képviselő személyeket.⁵⁹ A gyakorlatban ez persze több fajta eljárással valósítható meg. Leggyakrabban az állam határain kívül létrehozott választókerületekben megválasztott képviselők formájában.

A választókerületek kijelölésének és a különleges képviselői helyek biztosításának többféle gyakorlata ismert. Egyik végtel lehet Kolumbia, mely összesen egyetlen külhoni választókerülettel rendelkezik. Azaz mindenki, aki az állam területén kívül él egyetlen választókerületbe sorolódik. S az itt leadott szavazatokat 3 képviselői helyre fordítja le a rendszer. Míg Franciaország 11 külhoni választókerületet jelölt ki, s mindegyik egy-egy képviselőt ad.⁶⁰ Ahogy a szabályozások, úgy az államok is sokfélék. Politikai berendezkedésükben,⁶¹ történelmükben, földrajzi elhelyezkedésükben diverz országok. Collyer szerint ez a diverzitás és az a tény, hogy a kétezres évek elején egyre több ország vezet be hasonló szabályozást azt jelzi, hogy a különleges képviselet intézménye egyre népszerűbb lesz.⁶²

⁵⁸ A 2007-es IDEA Handbook alapján: Algéria, Zöld-foki Köztársaság, *Kolumbia*, *Horvátország*, Dominikai Köztársaság, *Ecuador*, *Franciaország*, *Olaszország*, Macedónia, Mozambik, Portugália, *Románia*, Tunézia. A felsorolásban dőlttel szedett államokat tartalmazza a Global Citizenship Observatory adatbázisa is. Andrew Ellis és mtsai., *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2007), <https://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook>.

⁵⁹ Collyer, „Inside out? Directly Elected ‘Special Representation’ of Emigrants in National Legislatures and the Role of Popular Sovereignty - ScienceDirect”, 64.

⁶⁰ Arrighi Jean Thomas és mtsai., „Conditions for Electoral Rights 2019”.

⁶¹ Található az intézményt ismerő államok között autokácia is, melyben a választások demokratikussága alapvetően kérdéses.

⁶² A Global Citizenship Observatory adataiból látható, hogy legalább is Európa és Amerika országai között nem tett azóta nagyobb népszerűsége ez az intézmény.

A különleges képviselet intézménye és a kapcsolódó külhoni választókerületek létrehozása több problémát is jelent a szabályozó állam számára. Alapvető elgondolás, hogy a választókerületeket az alapján hozzák létre, hogy adott állam hány állampolgára tartózkodik a világ bizonyos tájain. Persze ettől eltér Kolumbia példája, ahol csupán egy külhoni választókerület van. De ennek köszönhető, hogy Franciaország külhoni választókerületei közül egy lefedi svájc területét, egy másik pedig az ázsiai kontinens teljes egészét.⁶³

Ez persze több kérdést is felvet. Azok az országok, melyek területe külhoni választókerület alá esik szuverenitásukban sértve találhatják magukat. Erre volt példa egyébként a francia szabályozás kapcsán Kanada esetében, de Mexikó és az USA viszonyában is felmerülne ez a probléma.⁶⁴ Látni kell, hogy a külhoni választókerületek felállítása nem követheti ugyanazt a logikát, mint az országon belüli kerületek. Normatív szempontból is felvethetők azok a kérdések, hogy ugyanolyan mértékben érintik-e az állam szervei által hozott döntések azokat, akik a szomszédos államokban élnek, vagy egy másik kontinensen. Sőt az is kérdéses, hogy akik annak a másik kontinensnek két teljesen eltérő pontján élnek, hasonló módon involváltak-e a származási ország politikáiban. Collyer mindezekkel együtt is amellet érvel, hogy a különleges képviselet biztosítása feloldja azokat a normatív dilemmákat melyek a transznacionális részvétel kapcsán felmerülnek.

A külön képviselő azon túl, hogy létrehozza a határon túli állampolgárok saját képviseletét, valójában ahhoz is hozzájárul, hogy

⁶³ Collyer, „Inside out? Directly Elected ‘Special Representation’ of Emigrants in National Legislatures and the Role of Popular Sovereignty - ScienceDirect”, 69.

⁶⁴ David Scott FitzGerald, *Negotiating Extra Territorial Citizenship Mexican Migration and the Transnational Politics of Community*, University of California, Center for Comparative Immigration Studies Monographs (San Diego: Lynne Rienner Publishers, 2000), https://www.rienner.com/title/Negotiating_Extra_Territorial_Citizenship_Mexican_Migration_and_the_Transnational_Politics_of_Community.

ezen állampolgárok képviselete ne legyen aránytalanul nagy a határon belül élőkéhez képest. A Velencei Bizottság véleményét⁶⁵ követve indokoltnak tűnik a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára kijelölni meghatározott számú képviselői helyet, mely így képes arányosítani ezen állampolgárok politikai súlyát. Az egyes már létező modellek is törekednek ennek feloldására. A Zöld-foki Köztársaság szabályozása szerint például a külföldön élő állampolgárok csupán 10 százaléknyi képviselettel bírnak a parlamentben, annak ellenére, hogy számuk ennél sokkal jelentősebb.⁶⁶

E potenciális politikai túlsúly Bauböck olvasatában is a lakóhellyel nem rendelkező külső szavazás legitimitásának egy korlátja. Jellemzően tehát a külhoni választókerületek esetében a választópolgárok szavazatának súlya kevesebbet ér, mint a belföldi állampolgároké.⁶⁷ Ez tehát azt jelenti, hogy a belső választókerületekhez viszonyítva több szavazatra van szükség egy képviselői hely létrehozásához. Azonban ez a gyakorlat nem, hogy nem old meg, hanem tovább mélyít egy másik normatív problémát, az állampolgárok egyenlőségének kérdését. Míg tehát a garantált képviselői helyek úgy tűnik igazolható módon biztosítanak részvételt a határokon túl élő állampolgárok számára, addig az egyenlőtlenségek elmélyüléséhez járulnak hozzá.

⁶⁵ „Report on Out-of-Country Voting” (Venice Commission, European Commission for Democracy Through Law, 2011), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e).

⁶⁶ Spiro több hasonló példát is hoz: Spiro, „Perfecting Political Diaspora”, 120.

⁶⁷ Lásd erről Collyer táblázatát Table 2 Collyer, „Inside out? Directly Elected ‘Special Representation’ of Emigrants in National Legislatures and the Role of Popular Sovereignty - ScienceDirect”, 69.

Parlamenti képviselet Magyarországon? – Következtetések

A bevezetőben már röviden bemutattam, hogy a magyarországi választási rendszer különbséget tesz a külföldről érkező szavazatok között lakóhely szerint. A magyar választási rendszer átalakítása 2011-ben az Alaptörvény megalkotásával, majd a választási törvény átalakításával vette kezdetét. Az Alaptörvény kimondja, hogy a választójog lakóhelyhez köthető.⁶⁸ A választójogi törvény pedig a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára a pártlistán való részvételt teszi lehetővé.⁶⁹ Az irodalom e szabályozás miatt a határon túli állampolgárok szavazatát, félszavazatnak nevezi.⁷⁰ Ugyanis a lakóhellyel rendelkező állampolgárok az országos pártlista mellett egyéni képviselőt is választhatnak. Ez a szabályozás tehát azt eredményezi, hogy sérül a szavazatok számának egyenlősége.

A választópolgárok közötti további, eljárási különbségtételt a 2013. évi LXXXIX. törvénnyel vezették be, mely mindössze 10 hónappal a 2014-es választások előtt törölte annak lehetőségét, hogy minden külföldön tartózkodó állampolgár levélben szavazhasson. Ez a lehetőség azóta csupán a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára adott. Tehát, akik a választás napján külföldön tartózkodnak, de továbbra is rendelkeznek magyarországi lakóhellyel konzulátusokon, külképviseleteken tudják leadni szavazataikat.

2014-ben a levélben szavazók névjegyzékébe 193 793 személy regisztrált, s végül a beérkezett szavazási iratokból 128 429 érvényes

⁶⁸ „Alaptörvény” XXIII. cikk (4).

⁶⁹ „2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról” 12.§ (3).

⁷⁰ András Jakab, „A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában”, *Pázmány Law Working Papers*, sz. 38 (2011), <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/100-2011-38>.

szavazatot számláltak.⁷¹ Ekkorra már több mint félmillióan váltak az új szabályozás értelmében magyar állampolgárrá, mely igen jelentős szám ahhoz képest, hogy ezt megelőzően 1993 és 2010 között összesen 135 212 személy nyerte el a magyar állampolgárságot.⁷² 2018-ban 378 449 személy regisztrált, s 225 471 érvényes szavazatot számláltak.⁷³ Ekkor viszont már az egymilliót is meghaladta a határon túli magyar állampolgárok száma.⁷⁴ Mind a két választás során a levélben beérkező szavazatok több mint 95 százalékát a Fidesz pártlistájára adták le. 2014-ben ez egy mandátumot hozott a kormánypártnak, míg a szövevényes választási matematikának köszönhetően 2018-ban egyetlen mandátumot sem eredményezett.⁷⁵

A magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó állampolgárok, tehát nem levélben szavaznak, így a névjegyzékbe vételüket nem kell kérniük, viszont mivel a választás napján nem az állandó lakcímük szerinti választókerületben szavaznak, így adminisztratív teendőjük nekik is van, át kell jelentkezniük a kiválasztott külképviseletre, mely gyakran távol esik a tartózkodási helyüktől. Ez így időben és térben is hosszabb utazást jelenthet, mely olykor jelentős anyagi terhet ró a

⁷¹ „A levélben leadott listás szavazatok megszámlálása”, Országgyűlési Képviselők Választása, 2014. május 14. <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/levjvkv.html>, 14. május, 2014.

⁷² Központi Statisztikai Hivatal, „Új magyar állampolgárok Változások az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése után”, 2015, 5, <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf>.

⁷³ „A levélben leadott listás szavazatok megszámlálása”, 2018, <http://www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/levjvkv.html>.

⁷⁴ Semjén, „Megvan az egymilliomodik magyar állampolgár”; „Folytatódnak a megkezdett programok, megvan az egymilliomodik új állampolgár”, Kormányzat, 2017, <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok-helyettes/hirek/folytatodnak-a-megkezdett-programok-megvan-az-egymilliomodik-uj-allampolgar>.

⁷⁵ Ugyan, ha a töredékszavazatokkal együtt számoljuk a határon túli több mint kétszáz ezer szavazatot, akkor belátható, hogy a választási rendszernek e kettő a Fidesz által létrehozott sajátos technikája 7 mandátumot is eredményezett. Erről lásd bővebben László, „Nem hozott a külhonn mandátumot a Fidesznek, a »győzteskompenzációval« együtt viszont 7-et is”.

külhoni állampolgárokra. Ez látható abból is, hogy az átjelentkező állampolgárok száma igen alacsony. A 2018-as választásokkor mindössze 58 310 fő jelentkezett át a külképviseletre egyikére.⁷⁶ A külföldön tartózkodó állampolgárok számáról nincsenek pontos információk, de nagyságrendileg félmillió főről beszélhetünk.⁷⁷ Tehát az adatok alapján is látható, hogy a külhoni, lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok aktívabban vettek részt a választáson. Érdekes, hogy míg a lakóhellyel rendelkezők számára nagyobb akadályt jelenthet elutazni a külképviseletre, mégis a lakóhellyel nem rendelkezők kapnak jelentősebb technikai és adminisztratív támogatást is.⁷⁸ A magyarországi lakóhellyel rendelkező személyek szavazatait nem különítik el a többi szavazattól így ebben az esetben nem lehet pontosan tudni, hogy milyen arányban érkeznek szavazatok a kormánypártra vagy az ellenzékre. Azonban hagyományosan a külföldön tartózkodó állampolgárok az ellenzékot támogatják.⁷⁹

A magyar szabályok szerint azok az állampolgárok, akik a diaszpórából, vagy a határon túlról adják le szavazataikat nem rendelkeznek különleges parlamenti képviselettel. A különbségtétel a választás módjában nem eredményez (formális) különbséget

⁷⁶ A 2014-es választáskori külképviseleti adatok már nem érhetőek el. „Külképviseleti részvételi adatok”, Nemzeti Választási Iroda, 2018, <http://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok>.

⁷⁷ „Aki akart, már kiment, csaknem megállt a külföldön élő magyarok számának növekedése”, G7 (blog), 2021. szeptember 8., <https://g7.hu/kozelet/20210908/aki-akart-mar-kiment-csaknem-megallt-a-kulfoldon-elo-magyarok-szamanak-novekedese/>.

⁷⁸ Alíz Nagy, „Az állampolgárság kiterjesztésének informális normái – Az intézményrendszer szerepe”, in *Hyphens (kötő-jelek) 2021: Válogatás az ELTE TáTK Szociológiai Doktori Iskola műhelytanulmányaiból = Selected working papers by students of ELTE TáTK Doctoral School of Sociology* (Budapest: ELTE TáTK Szociológia Doktori Iskola, 2021), 19–31.

⁷⁹ Földes András, „A titkos megye, ahol eldőlhet a tavaszi választás”, Telex, 2022. 02. 16., <https://telex.hu/valasztas-2022/2022/02/16/kulfoldi-magyarok-valasztas-valasztasi-torveny-london-berlin-becs-kormanyvaltas>; 21 Kutatóközpont, „A távortartott tömeg - A kivándorolt magyarok politikai preferenciái, társadalmi attitűdjei és a hiányzó szavazatok a 2022-es országgyűlési választásokon” (Budapest: Magyar Demokrácia Alap és az Action for Democracy, 2022. 11).

képviselőtükbén. A magyar országgyűlés összeállításában így tehát sem a diaszpóra tagjai, sem a rokon-kisebbségek, vagy a külföldről szavazók mint nagy csoport nem rendelkeznek saját képviselővel a régió egyéb választási rendszereitől eltérő módon.

Magyarország esetében azonban az is látható, hogy szintén a régió más országaitól eltérő módon az állampolgárság és a választójog kiterjesztése nem a demokratizációs folyamat részeként valósult meg. A politikai közösség átformálása épp ellenkezőleg egy a demokratikus garanciákat leépítő rendszerben, az illiberális politikai átalakulás részeként történt meg. A választási rendszerbe kódolt egyenlőtlenségek úgy tűnik, hogy a hatalmon lévő kormány politikai akaratát szolgálják. A külföldről, hagyományosan ellenzékre szavazók részvétele nehézkes, míg a kormánypártokat támogatók listás szavazatait egyszerűbb, (egyébként még egy intézményrendszerrel⁸⁰ is megtámogatott rendszerben lehet) eljuttatni a magyarországi hatóságokhoz

A fent részletezett egyenlőtlenségek feloldhatók lennének a tanulmányban bemutatott diszkrét parlamenti képviselő bevezetésével. A Magyarországon kívül eső világot egyéni választókerületekre osztva a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára létre lehetne hozni olyan diszkrét képviselőt, melyet közvetlenül ők választanak meg és mely (potenciálisan) őket képviseli. Ahogy azt az előző fejezetekben bemutattam ez nem lenne egyedi eljárás.

A levélben beérkező szavazatokkal kapcsolatban gyakran merülnek fel a magyar politikai színtéren aggályok⁸¹. Ehhez kapcsolódóan

⁸⁰ Alíz Nagy, *Illiberális állampolgárság: A magyar állampolgárság-politika következményei Erdélyben* (Budapest: Eötvös Kiadó, 2022).

⁸¹ Most a választásokat megelőző napokban is folyamatosan a hírek között szerepelnek a levélben szavazással kapcsolatos manipulációs vádak. Vig Emese, „Kidobott levélszavazatok találtak Marosvásárhely mellett”, *Transtex*, 2022. 03. 31., <https://telex.hu/kozelet/2022/03/31/kidobott-levelszavazatok-erdely>;

pedig gyakran megkérdőjelezik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának legitimitását. A diszkrét képviselő intézménye feloldana több a külhoni választójoggal kapcsolatos, a magyarországi diskurzusban is jelenlévő problémát.

Egyrészt megszüntetné a felszavazat problematikáját, azzal, hogy a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok az országos lista mellett szavazhatnának saját képviselőjükre. Ezzel elkülönítené a külhoniak szavazataiért folyó versenyt. Ez egyfelől (feltételezhetően) átlátható és fair politikai versenyt eredményezne, másfelől megteremtené annak lehetőségét, hogy a határon kívül esők érdekeit érdemben artikulálják. Az, hogy ily módon megjelenne kimondottan a határon túli magyarok, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok kifejezett érdeke a magyarországi parlamentben a normatív irodalom jelentős része szerint erős legitimitást adna a politikai közösségen belüli tagságuknak, a külhoni választójog intézményének.

Másrészt a diszkrét képviselő, abban az esetben, ha meghatározott számú mandátumot rendelnek a külhoni választókerületekhez képes arra, hogy az ország területén lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazatainak súlyát a többi állampolgár szavazatainak súlyához arányosítsa. Így azt a helyzetet is megoldanák, amivel a 2014-es, majd a 2018-as választásokkor szembesülhettünk, hogy hiába a regisztrált és szavazatot leadott választópolgárok növekvő száma, a szavazataik mégsem jelentenek mandátumot. És elkerülhető az a vád is, hogy a határon túli szavazatok túlságosan is befolyásolták azt az országos politikát, melynek következményeit nem viselik közvetlenül.

Kaufmann Balázs és Boros Juli, „Nálunk ez úgy működött, hogy hozták a szavazópapírt, és akkor aki hozta, az ki is töltötte nekünk”, 444, 2022. március 25., <https://444.hu/2022/03/25/nalunk-ez-ugy-mukodott-hogy-hoztak-a-szavazopapirt-es-akkor-aki-hozta-az-ki-is-toltotte-nekunk>.

A diszkrét képviselőt így a lakóhellyel nem rendelkezők számára is legitim részvételi formát tud biztosítani. A jelenlegi magyarországi szabályozás egy potenciális átalakítása a diszkrét képviselői formára megszüntetne most fennálló, egyedül politikai motivációkkal magyarázható, de másképp nem igazolható egyenlőtlenégeket. Azonban ezzel egy időben létre is hozhat egyenlőtlen helyzeteket a külső választókerületek és az előre meghatározott számú mandátumok kijelölésével. Ezek azonban az egy ember – egy szavazat elve igazolható korlátozásának tűnnek az irodalom alapján. További a külhoni választókerületek megrajzolásával kapcsolatban felmerülő probléma a szomszédos országok területi szuverenitásának kérdése lehet. Egy tegyük fel egész Szlovákia területét lefedő magyar választókerület minden bizonnyal feszültségeket generálna. Azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy ha előzetes egyeztetések, bilaterális megbeszélések előzik meg az ilyen politikák bevezetését akkor komoly konfliktusra nem kerül sor.⁸²

Álláspontom szerint, a politikai közösség átalakítása lezajlott, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok a magyar politikai közösség részei. Egy globalizált, transznacionális világ már meghaladta azt az elképzelést, mely a területhez köti a politikai részvétel igazolhatóságát. Az információk áramlása, a döntések következménye nem lokális így egy demokratikus eljárási garanciákkal biztosított kiterjesztő választójogi politika elfogadható egy demokratikus berendezkedésű állam gyakorlatában. A diszkrét

⁸² A státusztvény bevezetésekor is a leginkább az okozta a problémát, hogy nem volt előzetes egyeztetés a szomszédos államokkal. A régió állampolgársági szabályozásai kapcsán Pogonyi is kimondja, hogy ugyan kisebb kellemetlenségek jelen vannak, de komolyabb államok közötti feszültségekre valójában nem került sor az elmúlt évtizedekben. A státusztvényről lásd bővebben: Kántor Zoltán, szerk., *Státusztvény (Előzmények és következmények)* (Budapest: Teleki László Alapítvány, 2002); A kelet-európai régió állampolgárság-politikáiról lásd: Szabolcs Pogonyi, „Kin Citizenship in Eastern Europe”, in *Dual Citizenship and Naturalisation*, szerk. Rainer Bauböck és Max Haller (Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2021), https://doi.org/10.1553/978OEAW87752_Chapt07.



parlamenti képviselet egy olyan demokratikus eljárási szabályokkal biztosítható intézménynek tűnik, mely képes lenne akkomodálni ezt a politikát.

A kézirat lezárásának időpontja 2022. március 31.