

Török Zoltán

Határtalan választások I.

A nemzetközi példák

A határon túli állampolgárok választójogának szabályozása a 2010-es kormányváltást követően Magyarországon is aktuálissá vált. Ennek a jognak a gyakorlásáról, a szavazás módjáról - kis túlzással - mindössze annyit tudhatunk, hogy igen nagy a bizonytalanság a kormányzat oldalán. Mindennek következtében kevés konkrétum hangzott el az ezzel kapcsolatos problémákat illetően, annak ellenére, hogy a világban alkalmazott számos technika jó néhány lehetőséget nyújt a dilemmák feloldására. A Méltányosság Politikaelemző Központ a határon túli állampolgárok választójogáról szóló kétrészes elemzéssel igyekszik bemutatni ezeket a szabályozási formákat (I. rész), illetve a magyar választójog kiterjesztése kapcsán felmerülő kérdésekre is igyekszik választ nyújtani (II. rész).

Azok, akik figyelemmel követik a választójog bővülésének kérdését, egy hosszú tendenciát tapasztalhatnak. Ennek során az emberiség fokozatosan jutott el az általános választójoghoz, amelyik először a férfiak, majd – a nemi korlátok lebontásával – a nők számára biztosította a szavazáson való részvételt. A választójog fejlődése napjainkban sem szakad meg, hiszen fokozatosan kerülnek lebontásra azok a korlátok, amelyek a választójog gyakorlását akadályozzák vagy korlátozzák. Ennek jegyében az a szisztéma, amelyik az állampolgárság mellett a helyben lakást is a szavazati jog feltételeként határozza meg, egyre inkább háttérbe szorul. Az állampolgárság stabilnak látszó pozícióit az Európai Unió fokozatosan lebontja azzal, hogy a településen élők számára – állampolgárságtól függetlenül – biztosítja a helyi választáson való részvétel jogát. Ezt a folyamatot sokan az állampolgárság nemzetközivé válásának egyik lépéseként értékelik. Bár utóbbi megfogalmazás kissé optimistának tűnhet, ám az kétségtelen, hogy a

szakirodalomban csak „external voting” névvel illetett jelenség a világ egyre több országában létezik.

Az external voting fokozódó szerepe részben a második világháborút követően külföldön tartózkodó jelentős számú katona, részben pedig a nemzetközi migráció következménye. Az elemzés során a fogalomnak elsősorban a határon túl lakóhellyel rendelkező kettős állampolgárokra vonatkozó részét használjuk. A fogalmi lehatárolás ellenére továbbra is számos nyitott kérdés marad terítéken, ilyen például az, hogy az „anyaországban” lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak mennyiben joga egyáltalán az adott ország választójogának gyakorlása? E kérdés indoklása egy egyszerű összefüggésre alapoz: mivel minden állampolgárnak jogában áll szavazni, és a határon túl élőket is állampolgárnak tekintjük, így ebből következően a választójog gyakorlására nekik is lehetőséget kell adni. Lényegében ez az érvrendszer jelenik meg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, valamint az ENSZ migrációs munkavállalókról szóló egyezményében.

A választójog kiterjesztése a fokozódó nemzetközi elismertség mellett ugyanakkor néhány problémát is generál. Így például azt, hogy mely kérdések tartoznak a helyben lakókra, és melyek terjeszthetők pán-nacionális szintre, másként fogalmazva, kit kell a választójog alanyának tekintenünk: azt, akit kötelez, vagy azt, akit érint?

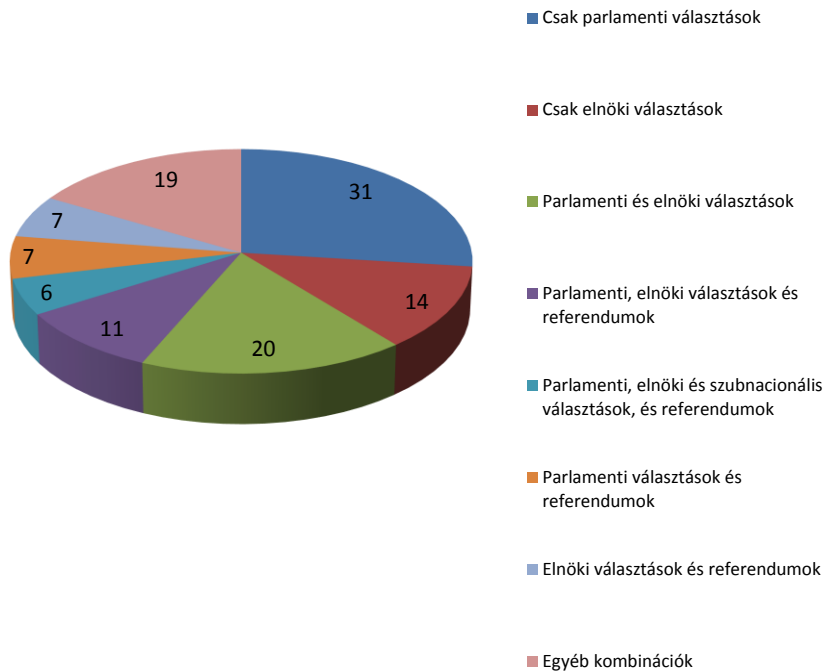
Erre a kérdésre az egyes államok eltérő választ adtak, amely az external voting különböző szabályozását eredményezte:

1. Az államok első csoportja csak az anyaországban lakóhellyel rendelkező, és csupán ideiglenesen távol lévő állampolgárok számára engedélyezi a jog gyakorlását (pl. Málta)
2. A második csoportba tartozó államok ugyan minden állampolgár számára biztosítják a szavazati jogot, ám annak gyakorlása csak az anyaország

- területén belül lehetséges (pl. Izrael, Törökország). Mindez könnyen a határon túliak részvételének jelentős beszűküléséhez vezethet.
3. A harmadik csoportba tartozó országok csupán a távollévők szűk köre számára (pl. katonák, diplomaták, hallgatók) biztosít választójogot (pl. Írország, India, Zimbabwe).
 4. A negyedik csoport államai csupán akkor teszik lehetővé adott országban a szavazást, ha meghatározott regisztrált szavazó gyűlik össze. Ilyen korlátozással él Szenegál (500 fő), Brazília (30 fő) és Bulgária (20 fő) is.
 5. Az országok utolsó csoportja pedig nem csupán választójogot biztosít az állampolgároknak, hanem külön mandátumokat is biztosít számukra a törvényhozásban (pl. Horvátország, Franciaország, Olaszország, Portugália).

Érdemes arra is kitérni, hogy vajon ez a választójog mennyiben tekinthető széleskörűnek? Hiszen kiterjedhet a törvényhozói, az elnöki, a szubnacionális választásokra, valamint a referendumokra is. Jelenleg 31 állam csak törvényhozási, 14 csak elnöki szinten, 20 mindkét esetben engedélyezi a jog gyakorlását. További 11 ország esetében mindez a referendumokon való részvétel lehetőségével is bővül, 6 állam pedig mindezek mellett a szub-nacionális választásokon való szavazást is engedélyezi. 33 további ország pedig egyéb kombinációt alkalmaz.

A határon túl élő állampolgárok szavazati lehetőségei



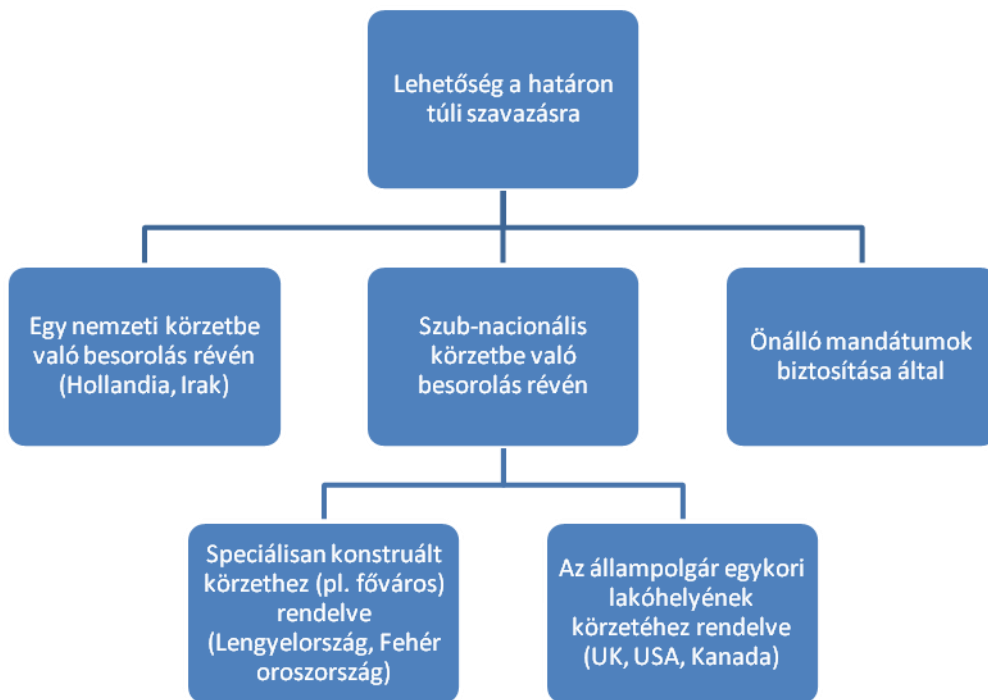
1. ábra (http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/chap1.pdf)

A határon túli állampolgárok választójoggal való felhatalmazása kapcsán eddig csak a választójog aktív formájáról esett szó, ám annak passzív formájára is érdemes figyelmet fordítanunk. Annak kérdése ugyanis, hogy egy kettős állampolgár választhatóvá válik-e a választójog elnyerésével, vagy sem, eltérő politikai következményekkel járhat, akár a választói aktivitásra, akár az egyes politikai pártok listáira és az azokon szereplő képviselő-jelöltekre gondolunk.

Nemzetközi szinten erre sem létezik egységes gyakorlat, hiszen míg egyes országok (Pl. Dél-Afrikai Köztársaság) engedélyezik azt - így téve lehetővé, hogy a demokratikus átalakulást övező választásokon a kivándorolt politikusok is részt vegyenek –, addig más államok (Pl. Ausztrália) alkotmánya tiltja, hogy kettős állampolgárok képviselők lehessenek.

Az external voting kapcsán felmerülő további problémának tekinthető az is, hogy az így szavazati joghoz jutó állampolgárok hova szavazhatnak? A kérdés megválaszolása természetesen az egyes országok választási rendszerének a függvénye is, így e téren többféle megoldással találkozhatunk:

1. Az első szerint a határon túli szavazók egy országos listára szavazhatnak, mint például Hollandiában (ahol a választási rendszer ugyancsak egy országos listát tartalmaz), vagy Irakban.
2. A második modell esetében a választókat szub-nacionális területekhez rendelik hozzá. E tekintetben két megoldás különül el: a választó vagy abban a választókörzetben szavazhat, ahol korábban lakóhellyel rendelkezett (a leginkább bevett módszer e modellnél, többek között az Egyesült Királyságban, az USA-ban és Észtországban is alkalmazzák), vagy pedig speciálisan konstruált körzetekben szavazhatnak (mint pl. a főváros), amelyet Lengyelország, Fehéroroszország, és Lettország is alkalmaz.
3. A harmadik modell pedig önálló mandátumokat biztosít a határon túl élők számára (pl. Olaszország, Horvátország, Kolumbia). E tekintetben is több módszer különböztethető meg: Horvátország 2011-ig a részvételi arány függvényében biztosított mandátumokat határain túl élő állampolgárainak, míg Mozambik két egyéni körzetet hozott létre erre a célra, az egyiket az afrikai, a másikat a világ többi részén élő állampolgárainak. Ezzel szemben Olaszország maximálta a kiosztható mandátumok számát (6 alsóházi és 6 szenátus), és 1-1 mandátumot rendelt a konstruált európai, ázsiai, afrikai, és amerikai körzetekhez, a maradék két mandátumot pedig a részvétel függvényében osztják szét.



2. ábra (<http://www.ned.org/docs/121107-Bartulac-Blanc.pdf>)

A nemzetközi példák kellőképpen illusztrálják, hogy amennyiben túllépünk azon a dichotómián, hogy kell-e választójogot biztosítani a kettős állampolgároknak, akkor is számos eltérő megoldással találkozhatunk a kérdés szabályozását illetően. E sokféleség ugyanakkor a magyar törvényhozás számára is igen széles merítési lehetőséget kínál, és a magyar törvényhozók a politikai szándékok függvényében választhatják ki az általuk ideálisnak tartott modellt. A döntésnek ugyanakkor mindenképpen komoly hatásai lesznek a magyar politikára és a választási eredményekre. Ez a kihívás egyben új stratégiát követel majd meg a pártoktól is, hiszen a kiépített rendszer révén a módszer függvényében változhatnak a pártok szavazatarányai, és ezzel együtt akár politikai súlyuk is, illetve olyan, korántsem irreleváns kérdésekkel is foglalkozniuk kell majd, mint a határon túl élők választói aktivitása.

Az elemzés második részében nemzetközi példák tanulságaira alapozva a hazai helyzet kulcsproblémái kerülnek górcső alá.