

A külföldön lakóhellyel rendelkező állampolgárok szavazati joga parlamenti választásokon az Európai Unió tagállamaiban

Az alábbiakban azt kívánjuk bemutatni, hogy az Európai Unió 28 tagállamának olyan állampolgárai, akik külföldön élnek és belföldi lakóhellyel nem rendelkeznek, részt vehetnek-e, és milyen módon az állampolgárságuk szerinti állam parlamenti választásain. Vizsgáljuk továbbá a külhoni állampolgárok szavazási aktivitását is. Az elemzés nem terjed ki az elnökválasztásokra, az európai parlamenti-, tagállami parlamenti, autonóm parlamenti-, és helyhatósági választásokra, a népszavazáson való részvételre és a választhatóság kérdésre (passzív választójog).

A külföldi vagy külhoni szavazás intézménye történetileg a XIX. század második felében jelent meg bizonyos angolszász országok (Wisconsin, Egyesült Államok; Új-Zéland; Ausztrália) belső jogában. Általában igaz az a megállapítás, hogy azóta az azt lehetővé tévő államok száma folyamatosan gyarapszik és a választójog által érintett állampolgárok köre folyamatosan bővül, mégpedig az esetek többségében a következő módon. A legtöbb országban előbb az ideiglenesen külföldön dolgozó állami alkalmazottak (katonák, diplomaták, stb.), a nemzetközi szervezetek alkalmazottai, a külföldön tanuló diákok, majd az ideiglenesen külföldön élő, vagy a szavazás napján külföldön tartózkodó nem állami alkalmazottak, végül az állandó jelleggel és az állampolgárságuk szerinti államukban lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok (külföldön élők) kaptak aktív választójogot.

Az Európai Unió 28 tagállama közül 24-ben van lehetőség arra, hogy a külföldön élő állampolgárok szavazzanak az állampolgárság szerinti ország parlamenti választásain, míg négy esetben ez lakóhelyhez kötött. A külhoni szavazást lehetővé tévő országok három kategóriába sorolhatók: 20 államban a részvétel joga tulajdonképpen korlátlan, három országban időben korlátozott, illetve a múltban valamikor fennálló lakóhelyhez kötött, végül egy államban lehetőség van ugyan rá, de gyakorlása jelentős akadályba ütközik.

Legrégebben – 1958 óta – Finnországban vehetnek részt a külhoni élők korlátozásoktól mentesen a parlamenti választásokon, mégpedig személyesen az állam külképviseletein. Ezt követte Portugália, ahol 1976-ban jelent meg a külföldről szavazás lehetősége. Az érintettek külképviseleteken személyesen vagy mozgóurna segítségével, illetve meghatározott esetekben levélben szavazhatnak. A külhoni portugálok összesen négy mandátum (Európa és Európán kívüli területek 2-2 mandátum) sorsáról dönthetnek a 230 fős parlamentben. Hollandiában 1983 óta van lehetőségük a külhoni holland állampolgároknak (az Arubán, Sint Marteen-on, és Curaçao-n állandó lakóhellyel rendelkezők kivételével) arra, hogy a parlament alsóháza tagjainak megválasztásában részt vegyenek. A szavazni óhajtóknak eddig előzetesen regisztráltatniuk kellett magukat minden választást megelőzően, míg a 2017-es parlamenti választáson a tervek szerint ezt felváltja majd az automatikus regisztráció. A külföldön élő holland állampolgárok levélben, meghatalmazott útján, vagy személyesen valamelyik hollandiai szavazóköri élhetnek szavazati jogukkal. Luxemburgban 1984 óta vehetnek részt a parlamenti választásokon a külföldön élők, akik levélben szavazhatnak. Portugáliához hasonló a helyzet Spanyolországban, ahol először az 1986. évi választáson szavazhattak a külföldön élő lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok. A mintegy 1,5 millió spanyol külhoni állampolgár csak a parlament alsóháza, vagyis a Kongresszus összetételébe szólhat bele, míg a Szenátuséba nem. A külhoni spanyol választópolgárok személyesen külképviseleteken vagy levélben szavazhatnak. Ausztriában az

alkotmánybíróság döntésének köszönhetően 1990 óta vehetnek részt a külföldi polgárok a választásokon, mégpedig levélben szavazva. Romániában ugyanebben az évben nyílt meg ez a lehetőség és a külföldön élő román állampolgárok külképviseleteken személyesen, illetve a szavazás napján Romániában adhatják le szavazatukat. Az utóbbi évtized nagy román emigrációs hullámára reagálva a nagyobb román diaszpórával rendelkező államokban – Spanyolországban és Olaszországban – emellett külön szavazóhelyiségeket állítottak fel az adott állammal kötött egyezségnek megfelelően, így jelentősen tudták növelni a külföldön élő állampolgárok szavazatainak számát. A 2012-es választásokon 295 szavazóhelyiségben voksolhattak a külföldön élő román állampolgárok, de csak abban az esetben, ha külföldi állandó vagy ideiglenes lakóhelyüket hiteles dokumentumokkal tudták igazolni. Az először 2008-ban alkalmazott új választási törvény értelmében négy képviselői és két szenátori választókerületet alakítottak ki számukra. Hasonló a helyzet Lengyelországban ahol szintén 1990 óta vehetnek részt a külföldi polgárok a parlamenti választásokon. A Lengyelországban lakóhellyel nem rendelkező szavazópolgárok konzuli képviseleteken személyesen vagy levélben, illetve a szavazás napján Lengyelországban adhatják le szavazatukat előzetes regisztrációt követően. Horvátországban először az 1992-es parlamenti választáson vehettek részt a külföldi állampolgárok. 1995-ben egy önálló választókerületet alkottak részükre, amelyben 2011 óta rögzített számú, három mandátum sorsáról dönthetnek a legalább 100 és legfeljebb 160 fős törvényhozásban. A külföldön élő horvát állampolgárok személyesen valamelyik horvát külképviseleten, illetve a szavazás napján Horvátországban adhatják le voksukat. Szlovéniában is 1992 óta vehetnek részt a külföldi szlovén állampolgárok a parlamenti választásokon. A szlovéniai lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok személyesen Szlovéniában a szavazás napján, szlovéniai külképviseleten vagy levélben adhatják le voksukat. Észtországban, Lettországban és Litvániában szintén 1992 óta vehetnek részt a külföldi állampolgárok a parlamenti választásokon. Észtországban külképviseleten vagy belföldön személyesen vagy levélben, esetleg interneten, míg Lettországban levélben vagy külképviseleteken, Litvániában viszont csak külképviseleteken személyesen voksolhatnak. Bulgáriában először az 1994-es parlamenti választáson vehettek részt a külföldi állampolgárok, akik a szavazás napján a külképviseleteken vagy Bulgária bármely szavazóköriében leadhatják voksukat, amelyhez előzetes regisztráció nem szükséges. Belgiumban 1999 óta a külföldön élő és magukat előzetesen regisztráló belga állampolgárok levélben vagy személyesen Belgiumban szavazhatnak. Csehországban első ízben a 2002-es parlamenti választáson vehettek részt a külföldi cseh állampolgárok. A képviselőházi választáson személyesen valamelyik cseh külképviseleten vagy belföldön, míg a szenátusi választásokon személyesen és csak Csehországban adhatják le szavazatukat előzetes regisztrációt követően. Szlovákiában egy, a pozsonyligetfalui tanács hivatala által vezetett névjegyzékbe történő előzetes kérelmet követően van lehetőség 2004 óta a külföldön élő szlovák állampolgárok számára, hogy részt vegyenek a parlamenti választáson, mégpedig levélben szavazva. Olaszországban a külföldön élő olasz állampolgárok első ízben a 2006-os parlamenti választáson vehettek részt levélben szavazva, és így a korábbi gyakorlattól eltérően ehhez már nem kell a választás napján Olaszországba utazniuk. A külföldi olasz állampolgárok 12 mandátumra jogosultak a 630 fős Képviselőházban és 6 mandátumra a 315 fős Szenátusban, amelyek összesen négy területileg szervezett választókerületből tevődnek össze. Franciaországban először a 2012-ben tartott nemzetgyűlési választáson vehettek részt a külföldön élő franciák, mégpedig úgy, hogy a 2008-as alkotmányreform alapján 11 külföldi választókerületet hoztak létre, ahol az ott élők összesen 11 képviselőt választhatnak a parlament alsóházába. A külföldi francia állampolgárok 1982 óta rendelkeznek indirekt képviselettel a Szenátusban, ahova a Külföldi Franciák Közgyűlése nevű kormánytanácsadó testület jogosult 12 szenátort választani. Magyarországon első ízben a 2014-es országgyűlési választáson szavazhattak a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok, mégpedig levélben.

Az alkotmány elismeri ugyan a külföldi állampolgárok szavazati jogát Görögországban is, annak gyakorlása azonban jelentős akadályba ütközik. Ennek oka az, hogy a szavazást megkönnyítő sarkalatos törvényt mindeközéig a parlament nem tudta elfogadni, így a külföldön élő görög állampolgárok a szavazás napján és csak Görögország területén élhetnek jogukkal.

Németországban a külföldön élő német állampolgárok 2009-ben vehettek részt első alkalommal a korábbiakhoz képest könnyített módon a parlamenti választáson. A részvételhez az általános feltételek mellett szükség van arra is, hogy az érintett állampolgár legalább három hónapon át megszakítások nélkül élt Németország területén 1949. május 23-át követően. Az érintett német állampolgárok szavazati joguk gyakorlása érdekében kötelesek előzetesen regisztráltatni magukat az utolsó németországi lakóhelyükön és levélben szavazhatnak. Az 1918-ban bevezetett lehetőség értelmében az Egyesült Királyságban parlamenti választásokon azok az állampolgárok is szavazhatnak, akik külföldön élnek ugyan, de a szavazást megelőző 15 év során nyilván voltak tartva mint választópolgárok (tengerentúli szavazók), vagyis ez feltételezi, hogy korábban rendelkeztek állandó lakóhellyel az Egyesült Királyságban. A tengeren túli szavazók levélben vagy meghatalmazott útján, illetve, ha a választás napján belföldön tartózkodnak, személyesen is szavazhatnak. Az iménti megoldáshoz hasonló szabályokat alkalmaznak Svédországban is 1968 óta, ahol előfeltétel, hogy a külföldön élő állampolgárok a múltban valamikor rendelkeztek svédországi lakóhellyel. Az ország elhagyását követően a svéd állampolgár 10 évig automatikusan szerepel a választói névjegyzékben, ezt követően viszont tízévente kérvényeznie kell, hogy a listáról ne töröljék. A külföldön élő svéd állampolgárok külképviselően személyesen vagy levélben szavazhatnak.

Négy EU-tagállam nem biztosítja külföldön élő állampolgárai számára a szavazás lehetőségét, nevezetesen: Dánia, Ciprus, Írország és Málta. A felsoroltak közül Írország esetében komoly esélyei vannak annak, hogy az ország a közeljövőben feladja ezzel kapcsolatos szigorú álláspontját.

Az országok egy része nem hozza nyilvánosságra a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választási részvételi arányát, így ezzel kapcsolatos adatokkal csak tizenegy állam esetében rendelkezünk. Általánosságban elmondható, hogy a külföldi állampolgárok választásokon való részvétele az országok döntő részében lényegesen elmarad a belföldi részvételtől és nem éri el az összes külföldi választójogosult felét. A legmagasabb külföldi részvételi arányokkal Olaszországban (30-42%), Spanyolországban (20-36%), Franciaországban (13-26%), Horvátországban (18-22%) és Portugáliában (15-17%) találkozhatunk. Kivételt képeznek az idézett számok alól a legutóbbi parlamenti választások Horvátországban és Spanyolországban, amelyeken a külföldi állampolgárok szavazási részvétele példátlanul alacsony, öt százalék körüli volt. Ezzel szemben alacsony a szavazási hajlandóság Bulgáriában (10-15%), Finnországban (8-11%) és az Egyesült Királyságban (0,5%). Általában igaz az is, hogy nagyobb arányban vesznek részt a választásokon az Európában, mint az Európán kívüli területeken élő külföldi állampolgárok.

Három állam esetében meghaladja a külföldi állampolgárok részvétele a belföldön lakóhellyel rendelkező választók szavazási aktivitását, igaz, ezek az adatok megtévesztők, mivel ezekben az esetekben az aktív választójog gyakorlásának feltétele az előzetes regisztráció. Lengyelországban 2011-ben az előzetesen nyilvántartásba vett választók körülbelül 85 százaléka, míg Csehországban 2013-ban körülbelül 75 százaléka vesz részt állama parlamenti választásain. Magyarország esetében ez a szám valamivel alacsonyabb, ugyanis a regisztrált választók 66,5 százaléka élt szavazati jogával 2014-ben.