

TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁG

A választási elvek áttörése?

LÁNCOS Petra Lea
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Az állampolgárság, mint jogintézmény mai felfogását a XIX. századi, centralizáció és nemzetállam-építés által meghatározott korszak ideológiája formálta. Az egységes nemzet létrehozása során különös jelentőségre tett szert az állam és polgára közötti kizárólagos kapcsolat.¹ Ez a megközelítés tisztán kirajzolódik a Hágai Nemzetközi Bíróság által a XX. század közepén hozott *Nottebohm-ítéletben* is, mely az állampolgárságot olyan jogi kötelékként határozza meg, mely valós társadalmi tényen, érzelmi és érdekbeli kötődésen alapul, és kifejezésre juttatja azt, hogy az egyén szorosabb kapcsolatban áll az állampolgárság szerinti állam lakosságával, mint bármely más államméval.²

Habár a nemzetközi jogi fejlődés is ezt a tendenciát látszik megerősíteni, így például az 1930-ban elfogadott, az állampolgársági törvények közötti konfliktus egyes kérdéseit rendező Hágai Egyezmény kifejezetten a többes állampolgársági helyzetek elkerülését tűzi célul, a XX. század végére az államok jelentős része a gyakorlatban feladni látszik az állampolgárság restriktív értelmezését és egyre tágabb teret enged a többes állampolgárság érvényesülésére.³ Az állampolgárság kizárólagos

¹ Carine BACHMANN – Christian STAERKLÉ: The Meanings of Citizenship: From Status to Social Process. In: Carine BACHMANN – Christian STAERKLÉ – Willem DOISE (szerk.): *Reinventing Citizenship in South Caucasus*. Final Research Report, SCOPES, 2003. 16–21.; Charlotte ENE – Iuliana POP – Andrei MICU: From European Citizenships to EU Citizenship. *European Journal of Science and Theology* 8, 2012/1. 164.

² Vö.: Mike BOTTERY: The End of Citizenship? The Nation-State, Threats to its Legitimacy, and Citizenship Education in the Twenty-first Century. *Cambridge Journal of Education* 33, 2003/1. 102–113.

³ ILLÉS Sándor: Többes állampolgárság három perspektívából. In: KISS Andrea – MEZŐSI Gábor – SÜMEGHY Zoltán (szerk.): *Táj, környezet és társadalom*. SZTE Éghajlattani és Tájföldrajzi Tanszék, 2006. 316., 319.

kapcsolatként történő értelmezése Európában különösen idejétmúlttá vált,⁴ hiszen az uniós polgárság bevezetésével és a státusszal együtt járó diszkriminációs védelmi jogokkal⁵ a tagállami állampolgárság többnyire elveszítette megkülönböztető jellegét,⁶ gyakorlati jelentősége csupán az élethelyzetek szűk körére szorult vissza.⁷ E fejlődéssel egy időben a tagállamok nagy többsége kedvezményes feltételeket állapít meg⁸ azon személyek honosítására, akik az államhatárok történeti változása nyomán,⁹ politikai üldöztetés hatására¹⁰ vagy gazdasági okokból¹¹ hagyták el az országot, ugyanakkor a többségi társadalommal azonos kultúra, nyelv vagy vérségi leszármazás köti össze őket.

A többes állampolgárság széleskörű elfogadása,¹² valamint a tagállamok azon törekvése hatására, hogy egyre több külföldi személyre terjesszék ki állampolgárságu-

⁴ „A migránsok transznacionalizmusának különlegessége, hogy státusuk túlmutat az államok területe és annak népessége kizárólagos viszonyán,” Tóth Juditot idézi ILLÉS i. m. 316.

⁵ Mindazonáltal „az Unió egy etnikai, nyelvi, kulturális és egyéb háttértől független, semleges, pusztán jogi köteléknek tekinti azt a viszonyt, amely leginkább az állampolgárságra hasonlít, de egyébként nem az. Másrészt, tiszteletben tartja a tagállamok szuverenitását, alkotmányos berendezkedését és nemzeti identitását, amelyet az alkotmány szerződésben is megfogalmaz (I/5. cikk).” Tóth Judit: Miért nem lehet, ha szabad? A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2004/2. 10.

⁶ Illés arra hívja fel a figyelmet, hogy „az állampolgárság *posztacionális* modellje szerint az állampolgárság jelentősége egyre csökkenni fog, hiszen az egyéni emberi szabadságjogok biztosításának általánossá válásával, a nemzetek feletti normák által előírtak mindenki által történő betartásával, az állampolgárság, mint többletjogokat biztosító státus relatív előnye elvesz a például a bevándorló és egyéb migráns státussal szemben.” ILLÉS i. m. 317.

⁷ Marcel SZABÓ: *International Law and European Law Aspects of External Voting with Special Regard to Dual Citizenship. (megjelenés alatt)* 3.

⁸ „A régiek közül hét tagország, az újak pedig kivétel nélkül mind megadják az állampolgárságot a hazájukból kivándoroltaknak és leszármazottaiknak anélkül, hogy az adott országban való, meghatározott idejű, folyamatos tartózkodást kötelezővé tennék.” Rainer BAUBÖCK: Kik Európa polgárai? *EUROZIN*, 2008. 06. 26. http://www.eurozine.com/articles/article_2008-06-26-baubock-hu.html

⁹ „Az új tagállamok másik, sajátos problémája az anyaország és az azon kívül élő, ám a kultúra szempontjából a tágabb értelemben vett nemzethez tartozók viszonya. E külországi kisebbségek gyakrabban jöttek létre úgy, hogy a határok költöztek át az embereken, mint hogy az emberek költöztek volna át a határokon. E kisebbségek segélykiáltása az anyaország védőszárnyainak kiterjesztéséért felélesztette az ilyen kisebbségekkel rendelkező államok saját történelmükből jól ismert félelmeit. 2001 után Magyarország, Szlovénia és Szlovákia is úgynevezett státusztörvényt vezetett be, melyek kvázi állampolgárságot adnának a kulturálisan a nemzethez tartozónak vélt, határon kívüli kisebbségeknek.” BAUBÖCK i. m.

¹⁰ Bundesvertriebenengesetz (Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge) (1953). Hermann KURTHEN: *Germany's Coming Out: Citizenship and Immigration Reform Since Unification*. In: Ruth A. STARKMAN (szerk.): *Transformations of the New Germany*. Basingstoke, Palgrave, 2006. 183., 186–187.; Spanyolországban a Ley 51/1982, de 13 de julio szimbolikus állampolgárságot biztosít a franco-i rezsim elől külföldre menekülők leszármazottainak.

¹¹ Ld. portugál többes állampolgárságra vonatkozó szabályok, Nuno PIÇARRA – Ana Rita GIL: *Country Report: Portugal. EUDO Citizenship Observatory, European University Institute*, <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Portugal.pdf>, 2012. november. 25.

¹² Tóth i. m. 11.

kat, azzal az eredménnyel jár, hogy nagymértékben megnő a többes állampolgárok száma. Az uniós polgárok számát azok a honosítások növelik, melyek harmadik országok állampolgáira terjesztik ki a tagállami állampolgárságot,¹³ az európai demokrácia szemszögéből ugyanakkor nem csupán az ilyen honosítások jelenthetnek potenciális kihívást, hanem azok is, melyek az egyébként a más tagállam állampolgárságával rendelkező személyeket érintik.

Az alábbiakban a tagállamok honosítási gyakorlata által támasztott uniós választójogi kihívásokat és az ezekkel kapcsolatban felhozott érveket és ellenérveket vizsgáljuk.

2. Többes állampolgárság, többes választójog és a „one man, one vote” érv

A többes állampolgársággal rendelkező személyek választójoga egy alkotmányfilozófiai aggályt vet fel. Alkotmányfilozófiai szempontból aggályos lehet a választójog kiterjesztése olyan személyekre, akik – belföldi lakóhely híján – állampolgárságuk ellenére csak alkalmasszerűen kerülnek kapcsolatba az érintett állam gazdasági, társadalmi és politikai rendszerével. Follesdal szerint „az állampolgársággal együtt járó politikai jogok összessége annak az általános elvárásnak a megnyilvánulása, miszerint a központi hatalom által érintett személyeknek olyan helyzetben kell lenniük, hogy befolyásolhassák azt.”¹⁴ Ez az elvárás fordítva is igaz: akit a központi hatalom nem érint, ne vehessen részt annak létrehozásában – ez a kíváncsalom a belföldi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok esetében nem valósul meg.

Ehelyütt szükséges azonban megjegyezni, hogy a tagállamok által a külföldön élő személyeknek nyújtott állampolgárság (és az ezzel esetlegesen együtt járó választójog) gyakran egyfajta történelmi sérelem kompenzációjaként jelenik meg, és szinte minden esetben a nemzethez kulturális, nyelvi¹⁵ vagy vérségi alapon kötődő személyeket érint. Ezzel kapcsolatban érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a tag-

¹³ EUSz 9. cikk: Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.

¹⁴ Andreas FOLLESDAL: Third Country Nationals as Euro-Citizens – The Case Defended. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1744105, 1999. 6.

¹⁵ „A kultúr nemzet kialakulásával elsősorban Közép-Európában találkozunk, ahol a nemzetváltás nem szerves fejlődés eredménye, hanem a politikai és intellektuális elit által levezényelt társadalmi modernizáció részét képező nemzetfejlesztő tevékenység keretében zajlott le. Miután a térség nemzeté fejlesztendő etnikai csoportjai vagy különböző államokban széttagozva (németiség) vagy soknemzetiségű birodalmakban éltek (Habsburg, Orosz, Török Birodalmak), az állam nem nyújtott elfogadható keretet a nemzetnek. Szerepét a közös kultúra (anyanyelv, szokások stb.) váltotta fel. A nemzet tagja az, aki birtokolja az anyanyelvet, magán viseli a nemzetkarakter jegyeit és kulturális identitását felvállalja függetlenül attól, hogy az állam területén vagy azon kívül él.” Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma, 2010. 6–7. http://www.google.hu/url?sa=t&rcet=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kmkf.hu%2Ftartalom%2Fdokumentumok%2Fkettos_allampolgarsag.doc&ei=iaO8UIPDEtKGswbW7ICYDg&usg=AFQjCNHA6vTSKNzhwDtbV94_TiEnRQKxNg&sig2=T5RpuWgnOC4_alFGynT_xA ILLÉS i. m. 319; Päivi HARINEN – Pirkko PITKÄNEN – Silvian SAGNE – Jussi RONKAINEN: Multiple Citizenship as a Challenge for Finnish Citizenship Policy Today. In: Devorah KALEKIN-FISHMAN – Pirkko PITKÄNEN (szerk.): *Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States*. Rotterdam, Sense Publishers, 2007. 124.

állami állampolgárság *többlettartalmára, a nemzethez való kötődés speciális jellegére*, habár nem explicit módon, de az uniós jog is tekintettel van, amikor a külföldi uniós polgárok esetében csupán a helyi önkormányzati, illetve európai parlamenti választásokon biztosít választójogot a lakóhely szerinti államban, a nemzeti parlamenti választásokat pedig kizárja a külföldiek választójogának gyakorlásából. Így a nemzeti jog, valamint az uniós jog együtthatásából a személyek négy kategóriája rajzolódik ki:

- azok a tagállami állampolgárok, akik belföldi lakóhellyel rendelkeznek, mind a nemzeti, mind az önkormányzati, mind pedig az európai parlamenti választásokon saját tagállamukban vesznek részt;
- azok a külföldi uniós polgárok, akik belföldi lakóhellyel rendelkeznek és saját tagállamukban vesznek részt a nemzeti parlamenti választásokon, míg a lakóhelyük szerinti államban vesznek részt az európai parlamenti és helyi önkormányzati választásokon;
- azok a többes tagállami állampolgárok, akik valamennyi állampolgárságuk szerinti tagállamban részt vesznek a nemzeti parlamenti választásokon, illetve a lakóhelyük szerinti államban vesznek részt az európai parlamenti és önkormányzati választásokon;
- azok a többes állampolgárok, akik egy tagállami és egy harmadik állambeli nemzeti parlamenti választáson és adott esetben a lakóhelyük szerinti európai parlamenti választáson és helyi önkormányzati választásokon vesznek részt.

Az állampolgárok két utolsó kategóriája egy alkotmányjogi elv: az egyenlő választójog elve áttörésének lehetőségét veheti fel. Miután a szupranacionális integráció keretében a hagyományos állampolgári jogok a migránsokra is kiterjesztésre kerültek, az állampolgári köteleességek teljesítésének feltételeit pedig az államok nemzetközi szerződésekkel igyekeznek rendezni, Illés szerint „a fogadó állam politikai közösségének a kettős állampolgárság bevezetése elleni utolsó érve lehet ‘az egy személy egy szavazat’ alapelv sérülése.”¹⁶ Az alábbiakban az egyenlő választójog elvének érvényesülését vizsgálom az uniós intézmények létrejötte tükrében és igyekszem választ találni arra, mennyire megalapozottak a többes állampolgárok többes szavazati jogát illető ellenérvek.

3. Többes állampolgárság: kettős szavazás és degresszíven arányos képviselet az Európai Parlamenti választásokon

3.1. A kettős szavazás elkerülése

Az EUSz 10. cikkének (3) bekezdése alapján „Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében.” Az uniós polgárok egyebek kö-

¹⁶ ILLÉS i. m. 319.; Päivi HARINEN – Pirkko PITKÄNEN – Silvian SAGNE – Jussi RONKAINEN: Multiple Citizenship as a Challenge for Finnish Citizenship Policy Today. In: Devorah KALEKIN-FISHMAN – Pirkko PITKÄNEN (szerk.): *Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States*. Rotterdam, Sense Publishers, 2007. 124.

zött választójogukat gyakorolva vesznek részt az Unió, mint politikai közösség demokratikus életében. Az Alapjogi Charta 39. cikkének (1) bekezdése alapján „minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” Az EUSz 10. cikkének (2) bekezdése az Unió föderális strukturáját alapozza meg; eszerint „az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviselétét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el.” Az uniós polgárok tehát a Tanács esetében közvetve, az Európai Parlament tekintetében pedig közvetlenül járulnak hozzá szavazatukkal az Unió demokratikus intézményeinek létrejöttéhez.

Az Európai Parlament képviselőit az uniós polgárok általános, titkos, közvetlen és arányos választásokon választják.¹⁷ Azzal, hogy az Európai Parlament közvetlenül a nemzeti szinten megszervezett európai parlamenti választások eredményeként alakul meg, különös jelentőségre tesz szert az uniós polgárok választójoga egyenlőségének kérdése. Habár immár három évtizede rendeznek európai parlamenti választásokat, a tagállamoknak továbbra sem sikerült erre nézve egységes választási eljárásban megállapodniuk, csupán minimális közös szabályokat állapítottak meg a nemzeti szinten megrendezett európai parlamenti választások lebonyolítására.

A többes tagállami állampolgársággal rendelkező uniós polgárok tekintetében joggal merülhet fel a kettős szavazás lehetősége, hiszen a többes tagállami állampolgárságú uniós polgárok esetében nagyobb migrációs hajlandóságot feltételezhetünk. Ugyanakkor elmondható, hogy a többes állampolgárság elfogadásával szemben a kettős szavazás lehetősége azért nem hozható fel érvként, mivel a kettős szavazás lehetősége nem többes állampolgárságukból, hanem tényleges migráns státuszukból adódhat, mely státusz azonban valamennyi uniós polgár számára nyitva áll.

Habár a vonatkozó uniós jog kifejezetten semmilyen utalást nem tartalmaz a választójog egyenlőségére nézve, elmondható, hogy az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 93/109/EK irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt *kétszeres szavazás tilalma* éppen az uniós polgárok választójogának egyenlőségét hivatott biztosítani. Az irányelv 11. cikke alapján az állampolgárságtól eltérő tagállamban szavazni kívánó uniós polgároknak nyilatkozniuk kell állampolgárságuk és lakóhelyük szerinti lakcímükről, valamint származásuk szerinti tagállamuk települése vagy választóközrété szerinti névjegyzékbe való esetleges felvételükről, mely adatokat az irányelv 13. cikke alapján az érintett tagállamok a kétszeres választás elkerülése érdekében kicserélik.

Ami azokat a többes állampolgárokat illeti, akik egy tagállami és egy harmadik állam állampolgárságával rendelkeznek, vagy nem rendelkeznek tagállami lakóhellyel és értelemszerűen kimaradnak az európai parlamenti választásokból, vagy akár

¹⁷ Alapjogi Charta 39. cikk (2) bekezdés.

egy vagy több tagállami lakóhellyel is rendelkeznek – utóbbi esetben a 93/109/EK irányelv szabályai ugyanúgy alkalmazandók rájuk nézve a kétszeres szavazás elkerülése érdekében.

3.2. A degresszíven arányos képviseleti rendszer hatása az egyenlő választójogra

Az európai parlamenti választásokon az egyes tagállamokban szavazó választópolgárok a tagállami népességszám alapján degresszíven arányos rendszer szerint korrigált számú képviselőre szavazhatnak.¹⁸ A Lisszaboni Szerződés 751 főben maximalta az európai parlamenti képviselők számát, valamint meghatározta a tagállamonként választható képviselők minimális (5 képviselő) és maximális (96 képviselő) számát is. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az európai parlamenti képviselők számát tekintve a kis tagállamok felül-, a nagyok pedig alulreprezentáltak: míg egy Németországban megválasztott európai parlamenti képviselőre 857 000 szavazó jut, addig egy Máltán megválasztott képviselőre már csupán 67 000 szavazó. Ez azt jelenti, hogy a képviselős szám két extremitásán található tagállamok választópolgárainak szavazóereje között tizenkétszeres az eltérés.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság úgynevezett „lisszaboni ítélete”¹⁹ egyebek között éppen a tagállami szavazók választójogának egyenlőségét vizsgálta az európai parlamenti választások kapcsán. A Bundesverfassungsgerichthez benyújtott alkotmányjogi panasz szerint „hatásköreinek megerősítése ellenére az Európai Parlament mindaddig nem rendelkezik demokratikus legitimitással, amíg nem a demokratikus egyenlőség talaján kerül megválasztásra”. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a demokrácia, mint alkotmányos alapelv a német alkotmány megváltoztathatatlan, örökös magjának részét képezi.²⁰ A demokrácia mint elv részét képezi, hogy a polgárok szabad és egyenlő választásokon válasszák meg az közhatalom letéteményeseit, míg a hatalomgyakorlásban való szabad és egyenlő részvételhez való jog az egyenlő emberi méltóságon alapul, mely szintén a német alkotmány örökös tartalmának része.²¹ A képviseleti demokrácia alapvető tulajdonsága, hogy mind a parlamentben, mind a kormányban felismerhető a választók többségi akarata.²² Habár az európai szupranacionális együttműködés által megvalósított „új politikai közhatalomnak” nem kell szolgáiban másolnia az egyes tagállamokban megvalósított közjogi megoldásokat,²³ illetve a „one man, one vote” szabály nem vihető át egy szupranacionális intézményre,²⁴ az egyenlő választójog valamennyi európai

¹⁸ Részletesen ld. Johannes POLLAK – Michelle EVERSON – Christopher LORD – Samuel R. SCHUBERT – Pieter de WILDE: Citizens' weight of vote in selected federal systems – Study. *Directorate General for Internal Policies*, 2011. 6.

¹⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

²⁰ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 216.

²¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 212.

²² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 213–215.

²³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 219.

²⁴ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 279.

államban kötelező jogelv, mely egyebek között az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében is megerősítésre kerül.²⁵ A Bundesverfassungsgericht szerint maga az Európai Unió is elismeri ezt a demokratikus alapelvet.²⁶ Mivel az Európai Parlament tagjait nem egyenlő választójog alapján és nem egységes választási eljárásban, hanem tagállamonként kijelölt „kontingensek” alapján választják, az Európai Parlament nem valódi parlament,²⁷ hanem sokkal inkább a tagállami népek gyűlése,²⁸ ahol a képviselők által leadott szavazatok többsége egyáltalán nem garantálja az uniós polgár szavazók többségének támogatását.²⁹ Az a tény, hogy a lisszaboni szerződés a demokratikus részvétel új formáit vezeti be, nem helyettesítheti a démosz tagjainak egyenlő választójogát.³⁰

A Bundesverfassungsgericht aggályait az Európai Bizottság és az Európai Parlament olyan komolyan vette, hogy egy tanulmányt bocsátott ki a ‘lisszaboni ítélet’ pontjainak megcáfolására. A tanulmány főbb megállapításai szerint a szupranacionális politikai közösségekre nem indokolt egy az egyben a tagállami „egy ember, egy szavazat” elve alapján működő képviselőlet ráerőltetni, hiszen a képviselőlet nem csupán az Európai Parlament útján, hanem más, informális rendszerekben keresztül is megvalósul. A képviselőlet esetében nem a számszerűség a döntő, hanem az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a teljesítőképesség.³¹ Ráadásul az európai szinten olyan új szereplők is megjelennek, mint a különböző ügynökségek és irodák, melyek közvetlen kapcsolatba kerülnek az uniós polgárokkal és a demokratikus rendszer részét képezik.

Ezen érveléssel kapcsolatban azonban több kritikai megállapítás is tehető. Egyrészt nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy az Európai Unió – bár egyelőre nem minősül államnak – a tagállamok által átengedett hatásköröket gyakorolva egyes hagyományos állami funkciók ellátásával párhuzamosan az államoktól kölcsönzött demokratikus struktúrák kiépítésére törekszik. Igen visszaszó az, hogy bár az Európai Unió az államokhoz hasonlóan közvetlenül alakítja a polgárok jogait és kötelezettségeit, az államokhoz hasonló demokratikus intézményeket működtet, és az EUSz 10. cikke alapján „működése a képviselőleti demokrácián alapul”, mégsem kell megfelelnie a demokratikus rendszerek általánosan elfogadott elveinek, így a választójog egyenlősége elvének. Ennek mond ellent az is, hogy az EUSz vonatkozó, „A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések” fejezete eleve azzal indul, hogy „az Unió minden tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárai közötti egyenlőség elvét”. Ezen túlmenően éppen a demokratikus ellenőrzésen kívül eső, demokratikus legitimitással nem rendelkező ügynökségeket a demokrácia kiegészítő eszközeiként felhívni igen félrevezető. Ráadásul hiába törekszik az Unió a részvételi

²⁵ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 283.

²⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 271.

²⁷ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 280.

²⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 284.

²⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 280.

³⁰ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 295–297.

³¹ Részletesen ld. POLLAK et al i. m. 7.

demokrácia egyéb formáinak kialakítására, ezek száma a tagállami megfelelőkhöz képest elenyésző, ráadásul a részvétel ezekben többnyire nagyon alacsony. Végül, a választójog egyenlőségét és a többségi elvet nem helyettesítheti az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a teljesítőképesség, hiszen előbbiek az Európai Parlament létrejöttére és az in-put legitimitásra vonatkoznak, utóbbiak a demokratikus rendszer működését, annak formális, materiális és out-put legitimitását erősítik. Éppen ezen gyengeségek és megfontolások okán többszörösen is indokolt a választójog egyenlősége elvének érvényre juttatása.

Mindezen megfontolások ellenére mégsem állítható, hogy a választójog egyenlősége elvének áttörése jogi szempontból problémákat vetne fel. Maga az uniós jog az európai parlamenti választások tekintetében csupán az általános, közvetlen, titkos és arányos választásokat írja elő,³² a választójog egyenlősége csak közvetetten, a kétszeres szavazás tilalma kapcsán merülhet fel. Ennek ellenére az EUSz 2. cikkében foglalt értékek között szereplő demokrácia elvéből – a Német Szövetségi Alkotmánybírószághoz hasonlóan – levezethetjük a választójog egyenlőségének elvét is. Azonban a demokrácia értékét az uniós jog ugyanazon jogforrási szinten szabályozza, mint az európai parlamenti képviselők számának tagállamonkénti kiosztását, így utóbbi egyfajta *lex specialisként* is értelmezhető. Másfelől elmondható, hogy éppen a migráció okán igen kérdéses, hogy beszélhetünk-e gyenge „német” vagy „erős” máltai szavazatokról, hiszen itt a választójog nem állampolgársághoz, hanem lakóhelyhez kötődik. Sokkal inkább arról van szó, hogy egy adott *tagállamban* leadott szavazat „gyengébb” vagy „erősebb” a más tagállamokban leadott szavazatoknál az európai parlamenti választásokon.

Hipotetikus lehetőségként fennáll annak a veszélye, hogy amennyiben egy tagállam többes állampolgárságot biztosít harmadik állambeli olyan személyeknek, akik kulturális vagy nyelvi alapon erőteljesen kötődnek a tagállamhoz, akkor „felhigíthatja” saját választópolgárainak szavazóerejét az európai parlamenti választásokon. Ez azonban csak akkor reális veszély, ha a kérdéses harmadik államból valóban nagy mennyiségben érkeznek – és továbbra is a kérdéses tagállam területén maradnak – az újonnan uniós polgárrá vált, honosított személyek. Az európai parlamenti képviselők számának legközelebbi újraosztásáig tehát maga a tagállam is hozzájárulhat saját népességszámának növekedéséhez és polgárai szavazóerejének csökkenéséhez. Végül, ugyanez a hatás, amennyiben az újonnan honosított polgárok más tagállamba költöznek tovább, externáliaként jelenik meg a többi tagállamban. Elképzelhető az is, hogy a honosító tagállam sikeresen integrálja új állampolgárait, és a képviselők számának újraosztásakor a honosított polgárokkal immár nagyobb súllyal eshet latba az Európai Parlamentben.

³² EUSz 14. cikk (3) bekezdés: Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, öt éves időtartamra választják.

4. Többes szavazás lehetősége a Tanácsban

Az uniós polgárok a Tanács esetében közvetve, a nemzeti parlamenti választásokon leadott szavazatukkal járulnak hozzá az Unió demokratikus intézményeinek létrejöttéhez.

A többes tagállami állampolgársággal rendelkező uniós polgárok az uniós „felsőházat” jelentő Tanács megalakulásához többszörösen is hozzájárulhatnak. A Tanács közvetve a tagállamok nemzeti parlamenti választásainak eredményeként jön létre. A Tanács tekintetében az uniós jog csupán a tagállamok tanácsi szavazatainak számát rögzíti, a választási eljárások szabályozása – lévén, hogy a nemzeti kormányok megalakulását eredményező nemzeti parlamenti választásokról van szó – teljes egészében a tagállamok diszkrecionális hatáskörébe esik. Ellentétben az Európai Parlament megválasztását illető 93/102/EK irányelv kettős szavazás elkerülésére előírt rendelkezéseivel,³³ a Tanács létrejöttének előzményét jelentő nemzeti parlamenti választások kívül esnek a tagállamok kölcsönös ellenőrzésének körén.

A többes tagállami állampolgársággal rendelkező uniós polgárok kétszeres szavazásának kérdését az alábbiakban a külhoni magyarok választójogán szemléltetem, azzal, hogy az itt tett megállapítások általánosságban a többi tagállam többes állampolgáraival kapcsolatban is érvényesek lehetnek.

Az Alaptörvény XXIII. cikkének (1) bekezdése alapján:

„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

Így azon magyar állampolgárságot elnyert külhoni magyarok esetében, akik egyben valamely uniós tagállam polgárai, fennáll annak a lehetősége, hogy mind az eredeti tagállamuk, mind pedig Magyarország nemzeti parlamenti választásán leadják szavazatukat és jelöltessék magukat. A (4) bekezdés alapján:

„Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”

Ilyen feltételek meghatározására azonban nem került sor, így a külhoni magyarok magyarországi lakóhely híján is részt vehetnek a kérdéses választásokon, amennyiben a jogszabály által előírt regisztrációs kötelezettségüknek eleget tesznek. Jakab András a külhoni magyarok választási jogával kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy mind az eredeti Alkotmány, majd Alaptörvény szövege, mind pedig az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata a *választójog egyenlőségét* írja elő.³⁴ Az Alaptörvény 2. cikkének (1) bekezdése alapján:

³³ A Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

³⁴ JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/38. 2

„Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és *egyenlő* választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

Mindezek alapján felmerülhet, miszerint az a tény, hogy a tagállami többes állampolgársággal rendelkező személyek az egyenlő választójoguk gyakorlása során potenciálisan több tagállam nemzeti parlamenti választásain részt vehetnek, uniós szinten sérti az egyenlő választójog követelményét. A többes állampolgárok ugyanis az eltérő tagállami nemzeti választásokon való részvételükkel a Tanács létrehozásában gyakorlatilag több szavazattal rendelkeznek, mint a többes állampolgársággal nem rendelkező uniós polgártársaik. Habár az Európai Bíróság joggyakorlata alapján a diszkrimináció tilalmába ütközik, ha a többes állampolgárokat ugyanúgy kezeljük, mint az egyetlen állampolgársággal rendelkezőket, ez a kívánalom nyilvánvalóan nem vonatkozik olyan helyzetekre, ahol a többes állampolgárok az egyenlő emberi méltóságon alapuló egyenlő választójog elvével szemben más uniós polgárokhoz képest előnyösebb helyzetbe kerülhetnek. A valamennyi tagállam által ratifikált, illetve az uniós alapjogi rendszer inspirációs forrásául szolgáló, s egyben az Alapjogi Chartában foglalt, megegyező jogok tartalmát és védelmének szintjét meghatározó Emberi Jogok Európai Egyezménye és a hozzá kapcsolódó joggyakorlat is a választójog egyenlőségét írja elő.³⁵

Ezzel az aggálllyal szemben azonban több érv is felhozható. Először is, a választójog egyenlőségének elve *egy és ugyanazon állam joghatósága* alá tartozó választások tekintetében hozható fel. Azaz: az a tény, hogy valamely többes állampolgárságú személy több, különböző tagállam nemzeti választásain is részt vehet, nem sérti a választójog egyenlőségének elvét, hiszen valamennyi releváns választáson egyszer, a nem többes állampolgár honfitársakkal egyenlő módon vesz részt. Szemben a helyi önkormányzati választásokkal, amelyeken a többes állampolgároknak csupán a lakóhelyük szerinti önkormányzati választásokon indokolt részt venni, a nemzeti parlamenti választások összetársadalmi kérdések eldöntésére hivatott grémium létrehozását célozzák. Mivel a többes állampolgárságú személyek egyszerre több tagállamhoz kötődnek, indokolt, hogy valamennyi állampolgárságuk szerinti tagállam parlamenti választásain részt vehessenek. Annál a ténynél fogva pedig, hogy a Tanács – szemben az Európai Parlamenttel – nem közvetlen választások eredményeképpen jön létre, tagjai nem választhatók, közvetlen választás híján az egyenlő választójog elve sem sérülhet.

Másodszor, a Tanács az Európai Unióban egyfajta felsőházként jár el, mely a tagállamokat képviseli. Szemben az Európai Parlamenttel, melynek képviselői közvetlenül a választók – uniós polgárok – érdekeit képviselik, s melynek tekintetében indokolt a kettős szavazás tilalma,³⁶ a nemzeti választásokon nyertes pártok által

³⁵ Uo. 3.

³⁶ „Az EP választásra vonatkozó irányelvek is lebegtetik a kettős állampolgárság kérdését: a képviselők választásakor mindenki csak egyszer, azaz egyetlen helyen szavazhat, az uniós polgár szabadon dönti el, hogy az állampolgársága vagy a tartózkodási helyén él választójogával, ugyanakkor nem foglalkozik a kettős állampolgárokkal, akik több tagállam állampolgárságával rendelkeznek, s ezen jogokkal

létrehozott kormányok³⁷ absztrakt módon a *tagállami érdeket* juttatják érvényre. Jakab András tipológiája alapján háromféle felsőházat különböztethetünk meg: arisztokrata felsőházat (az egyetlen, az Egyesült Királyságban létező arisztokrata felsőház azonban már nem csupán leszármazás alapján örökölt tagsággal, hanem egyházi cím alapján, illetve kinevezés alapján feldúsult tagsággal rendelkezik), a korporatív kamarákat (tagságuk rendszerint a vallási, kulturális, gazdasági és politikai élet szereplőit fogja össze) és a szövetségi kamarákat, melyek a föderális berendezkedésű államokra jellemzőek. A Tanács ilyen szövetségi kamarának tekinthető. Jakab szerint „a szövetségi kamara funkciója, hogy a kis lakosságszámú tagállamok képviselőit erősítse, vagyis hogy a nagy tagállamok ne szavazhassák le őket a lakosságszámhoz igazodó alsóházban minden további nélkül.”³⁸ A szövetségi kamarának éppen ez a funkciója jut érvényre a Tanácsban leggyakrabban alkalmazott minősített többségi szavazás, illetve a blokkoló kisebbség érvényesítése során. Miként arra Jakab felhívja a figyelmet, a szövetségi kamara mind közvetlen, mind pedig közvetett választással létrejöhet.³⁹ Mindezek alapján, mivel a Tanács az absztrakt tagállami érdekeket képviseli és közvetett választással jön létre, a választójog egyenlőségének kívánalma nem merülhet fel.⁴⁰

5. Következtetések

A fentiekben arra igyekeztem választ találni, hogy a többes állampolgársági helyzetek valóban kihívást jelentenek-e az egyenlő választójog elvének az Európai Unió

élve két helyen is szavazhatnak.” Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma i. m. 6. Ugyan a 93/109/EK irányelv valóban nem rendelkezik a kettős állampolgárok EP szavazásáról, ám annak 4. cikk (1) bekezdése általánosságban tiltja a kettős szavazást, és a 13. cikkében foglalt eljárás alapján a szavazót névjegyzékébe felvett tagállam együttműködik a származási országgal a kettős szavazás kiszűrésére. Ez a szabály ugyan nem említi a többes állampolgárságból adódó helyzetet, de a fenti szabályok érvényesülésére ilyen esetekben is megfelelő garanciát nyújt az irányelv 13. cikkének a 10. cikkben foglaltakkal való alkalmazása:

(1) A választáson jelöltként való részvételére irányuló nyilatkozatának megtételekor a passzív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárnak ugyanolyan okiratokat kell benyújtania, mint azoknak a jelölteknek, akik az adott állam állampolgárai.

Ezeket túl egy olyan hivatalos nyilatkozatot is be kell nyújtania, amelyben nyilatkozik a következőkről:

a) állampolgársága és a lakóhelye szerinti tagállam választási területén lévő lakcíme;

[...]

c) ha alkalmazható, akkor a származás szerinti tagállamnak az a települése vagy választókerülete, amelynek választói névjegyzékébe a nevé legutóbb felvették.” Ennek ellenére Tóth Judit szerint mintegy másfél millió szavaztak kétszer az európai parlamenti választásokon: TÓTH i. m. 11.

³⁷ Éppen ebben állt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőző uniós demokrácia-deficit lényege: a Tanács tagjai hosszú legitimitációs láncsal, többszörösen közvetetten kapcsolódnak csak a választópolgárokhoz.

³⁸ JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle*, XX/1. 2011. 9.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Ezzel szemben ld: Joachim K. BLATTER: Dual Citizenship and Democracy. *Global Governance and Democracy Working Paper Series*, WP 01, 2008. 10.

belül történő érvényesülésére nézve. A kétszeres szavazás elkerülését biztosító szabályok vizsgálatából kiderült, hogy az egyenlő választójog érvényesülése az Európai Parlamentben nem elsősorban a többes állampolgársági státusszal, hanem a migráns helyzetekkel, illetve a 93/109/EK irányelv alkalmazásának gyakorlati nehézségeivel függ össze. A degressziven arányos képviseleti rendszer által torzult szavazati súlyok problémája pedig a tagállamok politikai alkujának eredménye, melyet a tagállamok honosítási gyakorlata – az Unión belüli migrációra is tekintettel – valószínűleg nem fog tudni korrigálni. Végül azt vizsgáltam, vajon az a tény, hogy a többes állampolgárok egyszerre több nemzeti választáson való részvételükkel járulnak hozzá a Tanács létrehozásához, sérti-e az egyenlő választójog elvét. Kiderült, hogy mivel a Tanács nem közvetlen választások eredményeként jön létre és az absztrakt tagállami érdeket juttatja érvényre, az egyenlő választójog elve nem sérül a többes állampolgárok választói részvételével. Mindezek alapján elmondható, hogy a többes állampolgárság nem jelent kihívást az európai demokráciára és az általánosan elfogadott választási elvek érvényesülésére nézve.