

KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE*

Parlamenti vita a választójog kiterjesztéséről – 1993-ban

E tanulmány egy két évtizeddel ezelőtt lezajlott parlamenti vitát idéz fel. A történet aktualitását az adja, hogy 2014-ben a hazánkban élő, a külföldön tartózkodó és a külhoni magyar választópolgárok szavazatai már együtt alakították ki a parlamenti választások eredményét. Ez a 2010 után megvalósult jogkiterjesztés következtében alakult így. Az utóbbi években a szakmai körökben és a politikai nyilvánosságban egyaránt zajló viták a kérdést a közfigyelem fókuszába helyezték, az azonban jórészt feledésbe merült, hogy erre az első kísérlet 1993-ban történt. Figyelemmel a területi korlátokra, a dolgozat „alapkutatás”-jellegű, nem a különböző vélemények és szándékok értékelését, hanem azok felsorakoztatását és szembesítését tekinti feladatának. El kell tekintenünk az utóbbi két évtized idevágó alkotmányjogi és politológiai szakirodalmában felhalmozódott értékes eredmények felhasználásától, és attól is, hogy a politikusok, elemzők és mások által a médiumok teremtette politikai nyilvánosságban folytatott, máig zajló vitákat felidéz-zük. A közismert politikátörténeti körülményekre is csak legszükségesebbnek ítélt pontokon utal a szöveg. Forrásként elsősorban az online elérhető parlamenti jegyzőköny-vekre támaszkodva teszünk kísérletet a külföldön élő magyar állampolgárok választójogáról lezajlott egykori diskurzus rekonstruálására.

I. Kiknek a választójogáról szól a történet?

Külföldi magyarok, külhoni magyarok, külföldön élő magyarok, külföldön tartózkodó magyarok, határon túli magyarok – ezek a 2010-2011-ben megvalósult jogkiterjesztés kapcsán a mai közbeszédben leggyakrabban előforduló, olykor szinonimaként megjelenő kifejezések. E dolgozatban két fogalom használata látszott célravezetőnek. A „külhoni magyarok” kifejezésen értjük nemzetünk magyarországi lakóhelyeivel nem rendelkező tagjait, a „külföldön tartózkodó magyarok” vagy rövidebben „külföldön tartózkodók” terminust pedig a hazai lakóhelyük megtartása mellett munkavállalás, tanulás vagy más egyéb ok miatt (a választás napján) nem Magyarországon lévőkre használjuk.

* Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK, Politológiai Tanszék

Az előbbi kategórián belül két nagy csoportról szoktunk beszélni: a szórványmagyarságról (diaszpóra) és a szomszédos országokban élőkéről (ma már ritkán használt kifejezéssel: tömbmagyarság). Lélekszámukról a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkárságának adatait idézzük: a szórványban mintegy 2,5 millió magyar él, közülük 1,7 millióan Észak-Amerikában, 400 ezren Európában, 200 ezren Izraelben, 125 ezren Dél-Amerikában (zömmel Braziliában és Argentínában), 75 ezren Ausztráliában. A szomszédos országokban (2001–2002-ben) összesen szintén közel 2,5 millió magyart tartottak számon, zömmel Romániában (1,4 millió), Szlovákiában (520 ezer), Szerbiában (300 ezer) és Ukrajnában (150 ezer); Ausztriában, Horvátországban és Szlovéniában pedig összesen mintegy 60 ezer a számuk.¹ E két nagy csoport köztudottan más történelmi okok folytán él a határokon kívül. Míg a diaszpóra tagjai illetve felmenőik főleg a 20. század nagy emigrációs hullámaival távoztak Magyarországról, a környező országok magyarjai nem mentek sehová, a határok léptek át rajtuk.

Választójogi dimenzióban természetesen a „magyarok” kifejezés nem alkalmazható, hiszen szavazati joggal magyar állampolgárok rendelkez(het)nek. E magától értetődő tényről azért kell szóba hoznunk, mert a külföldi magyarok többmilliószámú csoportjában a közelmúlttól az állampolgárság ügyében is alapvető változás zajlik. Az 2010. évi XLIV. törvény² nyitotta meg annak lehetőségét, hogy Magyarországra történő átköltözés nélkül kérelmezhető a kedvezményes honosítás. Ez ugyan nem csak a környező országokban élő magyarok számára adott, de tömegesen ők élnek vele. Ezért míg a 2010 után megvalósult jogkiterjesztés nyomán a potenciális választók (és a ténylegesen szavazók) között már ott találjuk a szomszédos országokban élő magyarság újonnan állampolgárságot szerzett tagjait is, addig az 1993-as kísérlet csak a szórványmagyarságot érintette volna. Azt azonban, hogy a „potenciális” választópolgárok mindösszesen hányan vannak (illetve lesznek a jövőben), nem tudjuk pontosan. Kedvezményes honosítással 2014 tavaszáig „új” állampolgárságot mintegy 550 ezren szereztek, zömében a környező országokból.³ A szórványban élő magyar állampolgárok számáról viszont – az 1993-as vitában már felmerült, alább részletezett okok miatt – nincs pontos adatunk. A másik csoportban, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodók között viszont (véltetően) csak magyar állampolgárokat találunk. Az ő választójoguk szabályozása terén már 2002–2003-ban fontos változások történtek. Így először a 2004-es európai parlamenti, majd a 2006-os magyar országgyűlési választásokon vált lehetővé, hogy szavazataikat a külképviseleteken leadhassák.

¹ Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitikai stratégia kerete. <http://www.nemzetiregiszter.hu/download/9/a2/00000/Magyar%20nemzetpolitika%20A4.pdf> (letöltve: 2014. április 11.)

² 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról <http://www.complex.hu/kzldat/t1000044.htm/t1000044.htm> (letöltve: 2014. május 9.)

³ Semjén Zsolt 2014. március 13-ai nyilatkozata, http://index.hu/belfold/2014/03/13/600_ezren_kertek_magyar_allampolgarsagot/ A területi megoszlásra nézve nem érhető el naprakész statisztika, egy 2013-as adatközlésből kiszámítható, hogy a kérelmek 98 százaléka a környező országokból érkezett. http://www.allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=251:hirek1304042&catid=1:friss-hirek&Itemid=50 (letöltve: 2014. május 10.)

A hatályos szabályok 1993-ban

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel alapvetően módosított Alkotmány eredetileg így fogalmazott: „70. § (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választó és választható legyen.”⁴ Az országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 2. § (1) bekezdésében viszont a jogosultak körét a parlamenti választásokra vonatkozóan lakóhelyre tekintet nélkül határozta meg: „A Magyar Köztársaságban az országgyűlési képviselők választásán választójoga van – a (2) bekezdésben említettek kivételével – minden nagykorú magyar állampolgárnak (a továbbiakban: választópolgár).” A (2) bekezdés az úgynevezett természetes kizáró okokat sorolta fel, a (3) a passzív választójogot állandó lakóhelyhez kötötte, viszont a (4) bekezdés kimondta, hogy „A szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon.”⁵ A két normaszöveg nem egészen koherens: az Alkotmány a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezőket a választójogból zárta ki, a vonatkozó törvény csak annak gyakorlását nem tette számukra lehetővé, de ez következményeiben ugyanaz. Viszont az Alkotmány nem mondott semmit a választás napján külföldön tartózkodókról, az ő legfontosabb politikai jogukat csak a törvény korlátozta – egy kategóriába sorolva őket a lakóhellyel nem rendelkezőkkel.

A fenti megoldást az Alkotmánybíróság 3/1990. (III. 4.) határozatában a külföldön tartózkodókra nézve alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette. Kimondta, hogy egyfelől a választási törvény nem alkotmányerejű törvény, így benne alapjog nem korlátozható; másfelől a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett a külföldön tartózkodás nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának. Az akkor még öt tagú taláros testület felhívta az Országgyűlést az így keletkezett joghézag pótlására is „lehetőség szerint már a jelen választásokra kiható hatállyal”.⁶ Erre az utolsó pártállami parlament az alkotmányellenes rendelkezést az 1990. évi XVI. törvénnyel beemelte az Alkotmányba. Megítélésem szerint a törvényhozás a közelgő választásokra hivatkozva „túllépett” az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozatával keletkezett joghézag betöltéséhez mindenképp szükséges mértéken. Mint láttuk, mindkét eredeti normaszövegből még az következett, hogy lakóhellyel rendelkező, de a szavazáskor külföldön tartózkodó magyar állampolgárnak van választójoga, csak annak gyakorlásában akadályozott, az 1990. évi XVI. törvénnyel életbe lépett új alkotmányos szabályozás viszont már az aktív választójog feltételeként szabta az itthon tartózkodást. Az 1993. őszén a hatályos szöveg lényegében a fenti alkotmánymódosítás eredménye volt: „70. § (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.”⁷ Időközben annyi változás történt, hogy a „tanácsi” szó helyére a „helyi önkor-

⁴ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629> (letöltve: 2014. május 3.)

⁵ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8632> (letöltve: 2014. május 3.)

⁶ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F5B0B281DCD34886C1257ADA00525F8C?OpenDocument> (letöltve: 2014. május 3.)

⁷ <http://www.complex.hu/kzldat/t9000016.htm/t9000016.htm>; letöltve (2014. május 3.)

mányzati” kifejezés lépett. E „terminológiai kiigazítást” – kapcsolódva az önkormányzati választásokra vonatkozó új törvény kidolgozásához – már a szabadon választott parlament hajtotta végre 1990 augusztusában.⁸

II. Az 1993-as parlamenti vita

Az Antall-kormány 1993-ban a külföldön tartózkodókat kizáró korlátozás megszüntetésén túl általában a választójog magyarországi lakóhelyhez kötöttségét is el kívánta törölni, vagyis együtt kezelte a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok ügyét. Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés aktuális létszáma 1993 őszén 382 volt, ehhez legalább 255 szavazat kellett volna, mivel mind az Alkotmány, mind az országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló törvény módosítása csak kétharmaddal volt lehetséges. A kormánynak ekkor – a Független Kisgazdapárt szakadása és az MDF-ből kivált ellenzéki MIÉP-frakció létrejötte után – „intézményesen” a 136 MDF-es képviselő mellett 24 kereszténydemokrata és a „kisgazda 36-ok” csoportja biztosította a mindössze öt fős parlamenti többséget (esetenként néhány független támogatására is számíthattak). A kormánykoalíció szavazataihoz így még legkevesebb 59 hiányzott, ami – pusztán a számokat nézve – vagy önmagában az SZDSZ, vagy nélkülük az MSZP (33), a Fidesz (23) és a MIÉP (12) együttes támogatásával lehetett volna meg. Az ekkori pártközi viszonyok alapján azonban az utóbbi megoldás kizárt volt, vagyis a 85 fős szabaddemokrata képviselőcsoport megnyerése nélkülözhetetlen lett volna a sikerhez.

A két javaslat tárgyalása az Országgyűlésben együtt zajlott.⁹ *Boross Péter* belügyminiszter expozéjában így fogalmazott: „Az alkotmányos jogegyenlőség megköveteli, hogy külföldön élő honfitársaink ugyanúgy részt vehessenek a választásokon, mint az itthon élő állampolgárok. Ennek megfelelően a javaslat a történelmi okok miatt külföldön élő, továbbá átmenetileg külföldön tartózkodó, választójoggal rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok részére egyaránt lehetővé kívánja tenni, hogy élhessenek alkotmányos alapjogukkal, választójogukat gyakorolhassák. Ebből az alkotmányos alapelvből álláspontunk szerint elvi engedmény nem adható.” Mindezt egyfelől erkölcsi-szimbolikus érvekkel támasztotta alá: „...erősítenünk kell a hazához való kötődést, annak minden erkölcsi motívumával együtt, különösen olyan országban, ahol 1945 után, de főleg 1947 és 1950, valamint az 1956 utáni tragikus hónapokban annyi honfitársunk kényszerült elhagyni a haza határait... Úgy vélem, tartozunk nekik ezzel, ezekkel a kvázi visszafogadó gesztusokkal.” Másfelől hivatkozott nemzetközi példákra is: „Azok az országok, amelyekből különböző történelmi okok miatt számos polgár eltávozott, vagy éppen emigrált, vagy éppen elűzetett, valamilyen formában általában biztosítják külföldön élő honfitársaik választójogát.” *Boross* érintett az választási törvény módosítását célzó eljárási kérdéseket is, melyek több tekintetben hasonlóságot mutattak a 2010 után

⁸ <http://www.complex.hu/kzldat/t9000063.htm/t9000063.htm>; letöltés (2014. május 3.)

⁹ Az általános vitára a következő ülésnapokon került sor: 1993. szeptember 28., október 5., 12., 18., 26. és november 2.; a részletes vita december 6-án, az alkotmánymódosítás zárószavazása december 14-én volt. Ezután folytatódott a választási törvény részletes vitája, és azt december 22-én az Országgyűlés elfogadta. Az 1994. évi III. törvénnyel kihirdetett módosítás legfontosabb eleme a jogi küszöb 4-ről 5 százalékra emelése volt.

megvalósult megoldásokkal: a külhoniak a pártok országos listáira szavazhatnának, előzetes regisztrációhoz kötnék a szavazást (ez utóbbi a külföldön tartózkodókra is vonatkozna); viszont a szavazásra mindkét választói kör esetében személyes megjelenéssel a külképviseleteken volna mód az ottani dolgozókból álló szavazatszámlláló bizottság előtt. Arról, hogy a jogkiterjesztés valójában hány többletvokst eredményezne, ezt mondta: „Kombináció, hölgyeim és uraim, abszolút nyers kombináció: nem valószínű, hogy ez a szám – ez csoda lenne – az 50000-es számot elérné, ami a magyar választópolgárok számát tekintve semmiképpen nem gyakorol érdemi befolyást a kialakult erőviszonyokra, de gyakorol befolyást azokra, akik ezáltal is újra kapcsolódnak Magyarországhoz, és magyarságukat megélhetik.” Jelezte továbbá, hogy a módosító javaslatok előkészítő szakaszában világossá vált: az ellenzéki pártok nem támogatják a választójog kiterjesztését. (ON 1993.09.28. 8.)¹⁰

Salamon László az MDF vezérszónokaként leszögezte: „Álláspontunk alkotmányjogi indokai körében a legjelentősebb az, hogy a választójog állampolgári jog, és minden magyar állampolgár joggal tart igényt gyakorlására. Más megközelítésben azt hangsúlyozzuk, hogy az állampolgárokat az állampolgári jogok birtoklása szempontjából nem lehet megkülönböztetni aszerint, hogy lakóhelyük hazánkban vagy azon kívül van-e.” Különösen furcsának tartaná ezt, miután alkotmányos jog a szabad mozgás, a tartózkodási hely, illetve a lakóhely megválasztása, ideértve az ország elhagyásához való jogot is. Az pedig nem állhat elő, hogy valaki azért veszti el az egyik alapvető jogát, mert él egy másikkal. Ugyanakkor elismerte, hogy e kérdésben a közvélemény megosztott, továbbá, hogy a jogkiterjesztés elleni megfontolások „semmiképpen sem tekinthetők súlytalan, az asztalról könnyed magabiztossággal lesöpörhető érveknek”. Sorra is veszi ezeket, kiemelve a jogok és kötelezettségek összhangjának kérdését, ezen belül az adófizetés és a katonai szolgálat ügyét – mindkettő kapcsán hangsúlyozva, hogy hazai lakosaink közül sokan törvényesen nem teljesítik ezeket, mégis van szavazati joguk. Reagál arra is, hogy az ellenzék szerint a külhoni magyarok nem viselik döntésük következményeit. Szerinte ez a kor technikai szintjén csak viszonylagos igazság. „Számos példa adódik arra, hogy a külföldi, lakóhelyének megőrzése mellett, hazai vállalkozásokon gondolkodik, vagy éppenséggel ilyet valósít meg: azaz tőkét biztosít, beruház, munkaalalmat teremt, ezáltal érdekelt és érintett a hazai gazdasági, társadalmi és politikai viszonyok alakulásában.” A továbbiakban *Salamon* a döntés szimbolikus összefüggéseit hangsúlyozza. Tompa Mihály ismert versét idézve („...mint oldott kéve széthull nemzetünk”) kijelenti, hogy a jogkiterjesztéssel „ezt az oldott kévét megkíséreljük valahogy összekötözni... azt akarjuk, hogy eddig pusztulást mutató folyamatok, melyeknek eredményeként történelmünk során innen csak kiszakadtak, szétszórattak, kiűzettek, ezt a folyamatot valahogy visszafordítsuk, azt akarjuk, hogy legyünk ismét befogadó nemzethez hűen a visszafogadó nemzet. Ezért akarjuk tágra nyitni az állampolgári jogok kapuját...” (ON 1993.09.28. 11.)

A másik két kormánypárti frakció vezérszónokai, *Dragon Pál* („kisgazda 36-ok”) és *Horvát Tivadar* (KDNP) az erkölcsi-szimbolikus dimenzióban érvelve jobbra ismétel-

¹⁰ A parlamenti felszólalásokra a tanulmány az Országgyűlési Napló alapján hivatkozik. Ennek formája (ON év/hó/nap és a felszólalás száma.) lesz. A hivatkozás mindig a felszólaló álláspontjának ismertetése végén, a főszövegben található.

ték, tovább színezték a fentebb idézett gondolatokat. (ON 1993.09.28. 15. és 1993.10.05. 38.) Támogatásáról biztosította az alkotmánymódosítást *Csurka István* a MIÉP ellenzéki frakciója nevében is. Ő egyfajta igazságtétel megvalósulását látta a jogkiterjesztésben, de emellett hangsúlyozta, hogy Magyarország csak gazdagodna, ha a külhoniak közül képviselők is bekerülnének a parlamentbe, mint ahogyan az ország gazdasági–kulturális életében már zajlik ez a folyamat. (ON 1993.10.05. 40.) A függetlenek szónokaként *Szél Péter* azzal együtt támogatta a javaslatot, hogy fontosnak tartotta megjegyezni: „...1956-ban nem csupán hazafiak hagyták el ezt az országot, hanem nagyon sokan olyanok, akik féltek egyfajta felelősségre vonástól, magyarul, az ÁVH, tehát az ÁVO kötelékébe tartozók közül is nagyon sokan kimentek, akik most szintén kint élnek.” (ON 1993.10.05. 42.)

A elutasító álláspontot képviselő frakciók vezérszónokai többféle ellenérvet fogalmaztak meg. *Tölgyessy Péter* (SZDSZ) abban látta a legfőbb elvi problémát, hogy a magyar állampolgársági törvény (más okok miatt helyesen) a leszármazás elvét alkalmazva olyan helyzetet teremt, amelyben nem is tudjuk igazán, hogy hány magyar állampolgár él a határainkon kívül. „A magyar állampolgársági törvény szerint, aki 1929. szeptember 1-je után hagyta el Magyarországot, az magyar állampolgárnak tekinthető, és az összes leszármazottja is, akár dédunoka is lehet magyar állampolgár, aki feltehetőleg nem is tud arról, hogy ő magyar állampolgárnak lenne tekinthető, a nyelvünket nem beszéli, furcsa lenne neki választójogot adni.” Ennek a milliós nagyságrendű „potenciális” választópolgárnak a bevonása a szavazásba pedig nyilvántartási, eljárási szempontból is kezelhetetlenné¹¹ és nagyon költségessé tenné a választást. Ugyanakkor *Tölgyessy* határozottan kiállt a külföldön tartózkodók szavazási lehetőségének megteremtése mellett. Úgy látta, hogy a szavazati joghoz megkívánható egyfajta konkrét kötődés az országhoz, s ennek jó indikátora a lakóhely létesítése (amely, a külhoniak számára is, különösen ha van itthoni rokon, egyszerűen megoldható lenne). Aki ezt megteszi és legalább időnként idelátogat, bekapcsolódik a hazai életbe, az szavazhasson, ha épp nincs is Magyarországon a választás napján. Erre nézve viszont költségkímélő céllal a levélben történő voksolást javasolta. (ON 1993.09.28. 13.)

Az MSZP nevében *Vastagh Pál* jelezte, hogy benyújtott formájában nem fogják megszavazni a javaslatot, de hozzászólása nem volt keményen elutasító. Utalt a nemzetközi gyakorlat sokszínűségére, szóba jöhető megoldásként felhozta az Olaszországban alkalmazott szisztémát, mely szerint a külhoniak meghatározott számú képviselőt maguk választhatnak meg, így nem a hazai pártok valamelyikére kell szavazniuk. Hangsúlyozta, hogy a szocialisták szerint is nagyon fontos a külhoni magyarság identitásának megőrzése, és ezért sokat kell tennie Magyarországnak, de „számtalan olyan lehetőség áll a magyar Kormány és a magyar társadalom előtt, ami a külföldön élő magyarokkal való kapcsolattartás erősítésében jelölhető meg a gazdaságban, a kultúrában, a tudományban, a művészetekben, nem feltétlenül pontosan és éppen a közjogi kapcsolatok területén kell ezt a gesztust megtenni.” (ON 1993.09.28. 17.)

Áder János a Fidesz vezérszónokaként sokkal határozottabban, utasította el a jogkiterjesztést. A parlamenti vita műfajában nem szokatlanul – de *Salamon* és *Tölgyessy* be-

¹¹ Ennek kapcsán nem feledkezhetünk meg a korszak elektronikus/digitális adatrögzítő és nyilvántartó eszköztárának a maihoz mért kezdetlegességéről.

szédétől mégis eltérően – felszólalása inkább politikai nyilatkozat volt, semmint cizelált alkotmányjogi érvelés, viszont tartalmazott szinte minden olyan kifogást, amely ezt az ügyet azóta is kíséri. „Nem támogatjuk azért, mert elvileg sem tartjuk helyesnek, hogy Magyarország legfontosabb belpolitikai kérdéseiben olyanok is döntsének, akik nem élnek Magyarországon, akik nem adófizető polgárai az országnak, és akik a két választás között semmilyen formában sem tudják az általuk választottakkal kapcsolatos véleményüket elmondani, ráadásul sokaknak semmilyen kötődése nincs is már az országhoz. Nem támogatjuk a választójog kiterjesztését azért sem, mert sokkal nehezebben ellenőrizhető a választások tisztasága..., mert ez jelentősen növelné a költségeket..., mert a választási eredmények végső megállapítását hetekig függőben hagyná. Úgy ítéljük meg, hogy aki részt akar venni a választásokon, az költözzön haza, költözzön vissza Magyarországra, és ebben az esetben természetesen semmi kifogásunk nem lehet, hogy akár aktívan, akár passzívan választójogát gyakorolja.” (ON 1993.09.28. 19.)

A vezérszónokokon kívül az általános vitából két felszólalót kell kiemelnünk. *Szigethy István* (SZDSZ) és *Józsa Fábián* (MDF) szakmai szempontból is kiemelkedő színvonalon érvelve foglalkozott a jogkiterjesztés bonyolult összefüggéseivel. *Szigethy* három, egymással szorosan kapcsolódó kérdéskört emelt ki: a magyar állampolgársági jog tartalmát és annak lehetséges összefüggését a választójoggal; az állampolgárság „visszaszerzésének” lehetőségét; az érintettek létszámát és a hozzávetőleges költségeket. Elsőként azt szögezte le, hogy különböző államok igen eltérő felfogás mentén szabályozzák saját állampolgárságuk tartalmát. Visszaült az új magyar állampolgársági törvény vitájára.¹² „A kormánykoalíció ragaszkodott ahhoz, hogy a korlátlan örökölhetőség maradjon meg, tehát maradjon meg ez az érzelmi jellegű állampolgárság... Rendben van: elfogadtuk, meg is szavaztuk – azonban már akkor jeleztük, ez nem járhat együtt azzal, hogy ezt a teljesen bizonytalan kört választójoggal is el lehessen látni.” Innen *Szigethy* a *Tölgyessy* által korábban felvetett kérdést – hány magyar állampolgár él a világban? – annak tükrében is átgondolja, hogy az állampolgárságuktól a kommunista rendszerben megfosztottak számára, de voltaképpen minden 1929 óta eltávozott „egykori” magyar állampolgár számára igen egyszerű eljárással (egyoldalú nyilatkozattal illetve visszahonosítással) az állampolgárság újra „feléleszthető”. A lélekszámra vonatkozóan idézte *Zsuffa István* belügyminisztériumi helyettes államtitkárt, aki egy interjúban milliós nagyságrendről beszélt, majd felolvasta *Zsuffa* alkotmányügyi bizottságban e kérdésre adott válaszát: „...való igaz, senki nem tudja megmondani, és nem is fogja megtudni, hogy hány ilyen latens állampolgár él szerte a világban. Azt hiszem, hogy ennek a valóságban nincs is gyakorlati jelentősége, ennek akkor lenne, hogyha jogával élni akar.” *Szigethy* jogi szempontból emiatt az ügyet aggályosnak látja: „En nem vonom kétségbe azt, hogy ennek a körnek kicsi része aktív. Nem vonom kétségbe azt, hogy ennek a körnek nagyon nagy része nem is tudja, hogy magyar állampolgár – de jogilag az; bármikor megtudhatja, bármikor igazolhatja, és jelentkezhet a választójogáért... Hangsúlyozni szeretném, hogy ezt az alanyi jogot, ezt a választójogot nem lehet eljárási eszközökkel megakadályozni.” Mindezek alapján a belügyminiszteri expozéban

¹² Az 1993. évi L.V. törvényről van szó, amelyet az Országgyűlés néhány hónappal a tárgyalt parlamenti vita előtt, 1993. június 1-én fogadott el.

elhangzott 50 ezres lélekszámot félrevezetőnek tartja. Az elvi kifogásokhoz képest a költségeket fontos, de nem elsődleges kérdésnek látja, viszont az ország gazdasági helyzetére tekintettel a jogkiterjesztést most e szempontból is felelőtlen lépésnek ítéli. Végül megerősíti *Tölgyessy* korábbi javaslatát, miszerint az SZDSZ támogatná a lakóhellyel rendelkező külföldön tartózkodók szavazati jogának biztosítását. (ON 1993.10.18. 70.)

A vita ismertetését itt érdemes megakasztani, ugyanis *Szigethy* szavai izgalmas szakmai kérdést vetnek fel. Azt, hogy nemzetközi gyakorlatból pró és kontra emlegetett országok esetében milyen összefüggés van külhoni állampolgáraik választójogának biztosítása vagy elvetése (erre is van számos példa) és az illető ország állampolgársági szabályainak tartalma között, elsősorban az átöröklés tekintetében. Ez ugyanis – túl az elviekén – praktikus szempont is. Ha az állampolgárság nem öröklődik, akkor a külhoni potenciális választópolgárok azokból tevődnek ki, akik valaha éltek/laktak az „anyaországban”, ők maguk (és nem felmenőik) távoztak el onnan, kötődésük személyes jellegű (és nem generációkon keresztül alakul ki vagy éppen halványul el).¹³ Számuk behatárolt és a migrációs folyamatok függvényében akár csökkenő is lehet, a hazai nyilvántartásokban pedig jobbra szerepelnek. Az állampolgárság öröklése e dimenziókban teljesen más körülményeket teremt és jobbra ellentétes hatásokkal jár.

Visszatérve a parlamenti vitához, *Józsa Fábián* (a Belügyminisztérium politikai államtitkára, MDF) a képviselői helyéről reagált az addig elhangzottakra. A jogok és kötelezettségek egyensúlyáról szólva új érvet hozott a diskurzusba: „Én azt hiszem, hogy a közterhek viselése és a közkiadásokban való részesedés között a Magyarországon élő magyar állampolgárok tekintetében van egy arányosság, és mint ahogy az illető, külföldön élő magyar állampolgár sem kéri rajtunk számon azt, hogy miért nem részesül nagyobb mértékben vagy nagyobb arányban a magyar közkiadásokból, éppen ezért nem szerencsés nekünk megfogalmazni mint elemi kritériumot azt, hogy ő viszont nagyobb mértékben vagy egyáltalán részesedjen a magyar közterhekből.” A jogkiterjesztést elsősorban a nemzetközi gyakorlat tükrében taglalva kiindulópontként hangsúlyozta: „...nem valami magyar jogi kuriózumról volna szó, amit esetleg a speciális történelmi helyzet indokolna, hanem egy bevett... nemzetközileg is ismert gyakorlatról, amelynek során a különböző államok különböző módon, de többségükben... állampolgáraik számára – bizonyos kööttségek keretei között – biztosítják, függetlenül attól, hogy a világnak éppen mely táján élnek, tartózkodnak, a választásban való részvétel lehetőségét.” Hibásnak tartja a választójogot abszolút jogként kezelni, és erre a szemléleti alapra építeni a jogkiterjesztéshez való viszonyunkat. Az alapkérdés szerinte éppen az, hogy milyen korlátokat emelünk a választójog gyakorlása tekintetében, utalván itt az úgynevezett természetes kizáró okokra és a korhatárra. Azonban ezekkel nem véli azonosan indokoltnak a lakóhely hiányát mint kizáró okot. Amellett érvelt, hogy az országhoz való

¹³ A kérdéskör kapcsán érdemes felhozni, hogy például Németország Alaptörvénye sem köti a választójogot lakóhelyhez. Viszont a szövetségi választási törvény szerint a külföldön élő állampolgárok közül általános szabályként azok szavazhatnak, akik 14. életévük betöltése után legalább 3 hónapig folyamatosan éltek/laktak az NSZK területén, és e tartózkodás (a választás idejéhez képest) 25 éven belülré esik. Alternatív feltétel: „...for other reasons, they have become familiar, personally and directly, with the political situation in the Federal Republic of Germany and are affected by it.” <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> és http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf (letöltve. 2014. május 3.)

kötődés, a magyar közügyek iránti felelősségérzet és elkötelezettség meglétének más indikátora is lehet, például az, hogy a külhoni állampolgár felvéteti magát a névjegyzékbe a külképviseleten, majd ugyanígy a szavazatát is ott adja le – időben, utazási költségben stb. vállalva ennek terheit. Több ország példájára hivatkozva ezt a megoldást ki-elégítőnek tartja, bár azt sem hallgatja el, hogy vannak szigorúbb kötöttséget megállapító államok is, amelyek csak az országból való elköltözéstől számított időhatáron belül teszik lehetővé a szavazást.

Józsa a külföldi példák mellett – a *Salamon Lászlóhoz* hasonlóan – a magyar Alkotmány által biztosított más jogokból (szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása) is következni látja a jogkiterjesztés szükségességét. A lélekszám ügyében megjegyzi, hogy az 50 ezres miniszteri becslés a beérkező szavazatokra vonatkozott és nem az új választópolgárok számára, ami – és itt egyetért *Szigethy Istvánnal* – valóban milliós nagyságrendű. Ugyanakkor kijelenti: „... ez egy potenciális alanyi jog, ami tulajdonképpen akkor éled fel, hogyha az illető... kéri a saját választójogi nyilvántartásba vételét. Tehát egy olyan alanyi jogról van szó, amelynek a gyakorlásához feltétlenül szükséges a potenciális választópolgár megelőző választási aktivitása... annak a kifejezésre juttatása, hogy az illető valóban érdeklődést mutat a magyarországi politika, a magyarországi társadalmi változások, a magyar demokratikus társadalomfejlődés és jövő irányába.” *Ultima ratio*-ként Józsa két szomszédos állam, Horvátország és Románia külhoni választójogot elismerő példájával sarkallta a képviselőket a javaslat elfogadására: „...a magunk szabályozási tárgykörében valami hasonló, egyébként garanciákkal megfelelően körülbástyázott, racionálisan működtethető, de megengedő jogokat biztosító szabályokat kellene elfogadnunk.” (ON 1993.10.18. 72.)

Természetesen más felszólalók is színesítették az általános vitát, nem egyszer meglepő gondolatokkal hozzájárulva az érvek és ellenérvek összecsapásához. *Torgyán József* (ekkor már az ellenzékben lévő kiscgazda csoport vezetője) például a külhoni magyarok voksainak a „belső” választói akaratra gyakorolt hatását azzal kívánta volna el-elsúlyozni, hogy egy alkalomra szólóan, 1994-ben mindenkinek kötelezővé tette volna szavazást. (ON 1993.10.12. 156.) *G. Nagyné Maczó Ágnes* (akkor Torgyán párttársa) arra hívta fel a figyelmet, hogy a külhoniak csak az elfogult magyarországi médiumokból értesülhetnek a hazai viszonyokról, így a választás során félrevezethetők lesznek. Ugyanakkor – nem számolva azzal, hogy ők nem magyar állampolgárok – a határaink mentén élő magyarságra nézve „degradálóknak” és „diszkriminatívnak” ítélte a javasolt megoldást. (ON 1993.10.26. 23.) Ezt az MDF-frakcióból *Vona Ferenc* is sajnálatosnak látta, de ő felpanaszolta a képviselők hiányos tájékoztatását is a jogkiterjesztés által érintettek lélekszámát illetően: „Könnyebb volna döntenünk, ha számok birtokában lennénk, és nem hatásos nyilatkozók saccolásaira hagyatkozhatnánk.” – mondta. (ON 1993.10.12. 158.)

A felidézett felszólalásokból a jogkiterjesztés bonyolult kérdéskörének szinte minden fontos elvi mozzanata kirajzolódik. Az ügy kimenetele szempontjából további fontos körülmény, hogy *Tölgyessy Péter* egy módosító javaslatot nyújtott be a külföldön tartózkodókra vonatkozó korlátozás megszüntetése érdekében. A parlamenti erőviszonyok alapján a szabaddemokraták szavazataival ehhez meg is lehetett volna a kétharmados többség, de a korábban felszólaló *Jánosi György* (MSZP) szintén ezt látta a kormány és az ellenzék álláspontja közös nevezőjének (ON 1993.10.18. 66.). *Szigethy*

István a részletes vitában külön szolt erről: „...fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogyha a Kormány alkotmánymódosító javaslata nem megy keresztül, ennek a kérdésnek a megoldására a Tölgyessy Péter-féle módosító javaslat még mindig rendelkezésre áll.” Ugyanekkor csalódottan konstatálta azt is, az alkotmányügyi bizottságban a kormánypárti többség nem támogatta ezt – az eredeti elképzeléshez képest kétségtelenül részleges – jogkiterjesztő megoldást. (ON 1993.12.06. 110.)

A plenáris szavazás során beigazolódta *Szigethy* aggodalmai. *Tölgyessy* módosító javaslatát az Országgyűlés 98 igen, 179 nem szavazattal, 28 tartózkodás mellett elutasította. Támogatta a javaslatot az MDF három és a kormánypárti kiscgazdák egy képviselője, az ellenzéki oldalról hárman a MIÉP, hárman a Fidesz soraiból, egyetlen szocialista és hat független képviselő, a fennmaradó 81 „igen” szavazatot a szabaddemokraták adták le. A tartózkodók táborában is volt öt MDF-es, jellemzően így voksoltak a szocialisták (18), de tartózkodtak négyen a Fideszből és egy független képviselő is. Elutasították a javaslatot az MDF-ből 118-an, egységesen a KDNP, valamint (egy kivételével) a kiscgazda 36-ok csoportja, kívülük még tíz fiatal demokrata, négy MIÉP-es, három szocialista és egy független „nem” voksot találunk.¹⁴ A szavazatok megoszlásából látható, hogy a támogatók között akadtak kormánypárti képviselők is, néhányan pedig tartózkodtak. Ők nyilván nem osztották saját többségük „mindent vagy semmit” álláspontját, amely végül megakadályozta, hogy legalább a külföldön tartózkodókra vonatkozó – korábban az Alkotmánybíróság által elutasított, erre az Alkotmányba beillesztett, a nemzetközi gyakorlatban igen ritka – korlátozást az Országgyűlés feloldja.

Az eredeti kormányjavaslat zárószavazása ezek után következett. Eredménye 163 igen, 139 nem és 13 tartózkodás.¹⁵ Az MDF-ből 113 „igen” volt, négyen a javaslat ellen voksoltak, tízen tartózkodtak. A KDNP-ek egységesen „igen”-nel szavaztak és a „kiscgazda 36-ok” között is csak egy tartózkodót látunk. A MIÉP egy ellenszavazat híjával szintén felsorakozott a jogkiterjesztés mellett. Ellene az MSZP és a Fidesz egységesen szavazott, az SZDSZ-ből viszont akadt egy tartózkodó. Kilenc független képviselő elutasította, három elfogadta az alkotmánymódosítást, egy pedig tartózkodott, a függetlenek zöme viszont nem vett részt a szavazásban. Ezzel a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok választójogának biztosítására irányuló kísérlet sikertelenül zárult.

Kiemelendő még, hogy – bár kormánypárti és ellenzéki felszólalók egyaránt többször utaltak a közvéleményben az ügy kapcsán tapasztalható erős megosztottságra¹⁶ – a vita nem fulladt aktuálpolitikai vádaskodásba. A diskurzus tárgyyszerű keretek között,

¹⁴ A szavazásban összesen 305 képviselő vett részt. Részletes adatok: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav_szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.12.14.18:33:40&p_szavkepv=I&p_szavkpvcso=I&p_ckl=34&p_cms=\(letoltve:2014.majus5.\)](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav_szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.12.14.18:33:40&p_szavkepv=I&p_szavkpvcso=I&p_ckl=34&p_cms=(letoltve:2014.majus5.))

¹⁵ Ekkor 315 képviselő szavazott. Részletes adatok: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav_szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.12.14.18:36:52&p_szavkepv=I&p_szavkpvcso=I&p_ckl=34&p_cms=\(letoltve:2014.majus5.\)](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav_szav_lap_egy?p_szavdatum=1993.12.14.18:36:52&p_szavkepv=I&p_szavkpvcso=I&p_ckl=34&p_cms=(letoltve:2014.majus5.))

¹⁶ Utalt erre Boross Péter, Salamon László, a kiscgazda vezérszónok Dragon Pál (ON 1993.09.28. 15.), de az ellenzéki oldalon Vastagh Pál és Tölgyessy Péter is. A legélesebben Fekete Gyula (MDF) vetette fel e kérdést: „Szinte naponta olvashatók a lapokban azok a vélemények, amelyek azt terjesztik, hogy a Kormány a külföldön élő magyar emigránsok segítségével – azaz csalárd módon – kíván hatalmon maradni; például elég bepillantani a mai Kurír egyik ilyen értelmű írásába.” (ON 1993.10.18. 68.) Mindezek alapján az ügyről folyó közbeszédben már akkor is erős elfogultságok és indulatok kísérhették az ügyet.

olykor magas szakmai színvonalon zajlott, plasztikusan kirajzolta a kérdéssel kapcsolatos elvi pozíciókat, és a résztvevők kölcsönösen elismerték azt is, hogy a támogatók és az ellenzők oldalán egyaránt releváns érvek hangzanak el. Bár kezdettől várható volt, hogy a kormány eredeti jogkiterjesztő javaslata nem fogja a szükséges kétharmados támogatást megkapni, úgy fontosságához méltóan egyik oldal sem hátrált ki a vitából. Mindezek alapján megítélésem szerint az 1993-as jogkiterjesztő kísérlet – a döntés tartalmától függetlenül megítélhetően is – a magyar parlamentarizmus jó hagyományaihoz sorolható.

III. Az ügy régmúltja és jelene

Záró fejezetünkben először röviden arra utalunk, hogy a küllhoni magyar állampolgárokra vonatkozó 2010 után megvalósult jogkiterjesztés a magyar törvényhozás hosszú törtérijában valóban új korszakot nyitott. A dualizmus korszakában e kérdés fel sem merült, a két világháború közötti választójogi törvények pedig nem egyszerűen lakóhelyhez, hanem általános szabályként – 1925-től két évi, 1938-tól már hat évi – úgynevezett „helybenlakáshoz” kötötték a szavazati jogot. Az időtartam tekintetében voltak kivételek, például az országgyűlési képviselők, lelkészek, tanítók, tanárok, nyugdíjas köz- és magántisztviselők esetében „bármily rövid ideig tartó helybenlakás elegendő” volt. Érdekes, hogy ekkor már számolnak a külföldön munkát végzőkkel is. Őket nem annak alapján ítélték meg, hogy fenntartották vagy megszüntették magyarországi lakóhelyüket, hanem hogy milyen megbízásból illetve milyen pozícióban dolgoztak. Lakóhely nélkül is rendelkezett választójoggal az, „aki az államfőtől vagy a magyar kormánytól eredő kinevezés vagy megbízás alapján e törvény hatályának területén kívül teljesít közszolgálatot, vagy valamely nyilvános számadásra kötelezett magyarországi vállalat tisztviselőjeként” volt külföldön, ha „megelőzőleg valamely itt fekvő községben lakott, vagy ha ilyen községben illetősége van.” Az 1938-ban jelentősen megváltozott választási törvény szerint ez a kitétel csak az államfőtől és a kormánytól kapott megbízást tartalmazta, a vállalati tisztviselőkre már nem vonatkozott. Az érintetteket „annak a községnek (szavazóköznek) névjegyzékébe kell felvenni, amelyben kinevezése vagy megbízása (alkalmazása) előtt utoljára lakott, vagy amelyben adót fizet. Kívánatára őt Budapest székesfővárosban az általa megjelölt valamely szavazóköznek névjegyzékébe kell felvenni.” Szavazni viszont csak Magyarországon személyesen lehetett, ott, ahol a választópolgár a névjegyzékben szerepelt.¹⁷

A második világháború utáni két választási törvényünk szintén lakóhelyhez kötötte a választójogot,¹⁸ s bár az 1949-es Alkotmány ezt nem kötötte ki: „63. § (1) A választójog a Magyar Népköztársaság minden nagykorú polgárát megilleti.”, utána rögtön leszögezte: „(2) A dolgozó nép ellenségeit és az elmebetegeket a törvény a választójogból kire-

¹⁷ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7637> és 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8074> (letöltve: 2014. május 10.)

¹⁸ 1945. évi VIII. törvény a nemzetgyűlési választásokról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8215> és 1947. évi XXII. törvény az országgyűlési választásokról <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8269> (letöltve: 2014. május 10.)

keszti.”¹⁹ Ezen az „elvi alapon” a kommunista rendszerben fel sem merült a külföldön lévő, a koalíciós időszakban (majd 1956 után) újabb emigrációs hullámmal gyarapodott magyarok számára a választójog biztosítása, sőt az országból „disszidáltak” zömét állampolgárságuktól is megfosztották.

Az 1993-as jogkiterjesztő kísérletet 2002-ben újabb követte. Akkor Magyarország közelgő európai uniós tagságára tekintettel meg kellett teremteni a csatlakozás közjogi feltételeit. Ezek között szerepelt a választójogosultságra vonatkozó magyar szabályok módosítása illetve kiegészítése, az európai parlamenti választás magyar szisztémájának kidolgozása, továbbá a kapcsolódó új eljárási szabályok megalkotása. A választójogosultságot illetően ugyanis fontos uniós alapelv, hogy bármely tagállam választópolgára, amennyiben egy másik tagországban lakóhellyel rendelkezik, megfelelő eljárási szabályok szerint e másik államban is szavazhat az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon.²⁰ Ennek a magyar közjogba történő átültetése – és több más fontos alkotmányos szintű jogharmonizációs lépés végrehajtása érdekében – a Medgyessy-kormány alkotmánymódosító javaslatot terjesztett az Országgyűlés elé, amellyel a (választás napján) külföldön tartózkodók szavazati jogát kívánták biztosítani. Ebben az ügyben kormány és ellenzék között egyetértés mutatkozott, így a javaslat megkapta a kétharmados támogatást, kikerült az Alkotmány szövegéből a „ha a választás, illetőleg népszavazás napján az ország területén tartózkodik” jogkorlátozó kitétel. A parlamenti vitában azonban az akkori ellenzék két pártja, az MDF és a Fidesz módosító javaslatot²¹ terjesztett be a választójog lakóhelyhez kötöttségének eltörlésére, vagyis a külhoni magyar állampolgárok szavazati jogának biztosítására. Szándékuk azonban a kormánypárti frakciók ellenállásán megbukott, s ezzel a történet újabb fejezete zárult le.

Befejezésül a megvalósult jogkiterjesztés főbb állomásait rögzítjük. Közismert, hogy a 2012. január 1-étől hatályos Alaptörvény a választójogosultságra vonatkozóan már eltekint a magyarországi lakóhely mint feltételt kikötésétől: „XXIII. cikk (1) 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.” A XXIII. cikk a továbbiakban az önkormányzati választásokon a választójog gyakorlását a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén engedi, de a parlamenti és az európai parlamenti választásokra nézve ilyen megkötést nem tartalmaz. Kimondja viszont, hogy „(4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”²² Így az Alaptörvény a lakóhelyhez kötöttség ügyét nem zárja le teljesen, elfogadása után számos fontos kérdés szabályozására még szükség volt. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 2. § (2) bekezdése elrendelte, hogy a választójog gyakorlására a névjegyzékben

¹⁹ 1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8365> (letöltve: 2014. május 10.)

²⁰ E jogot az 1992-es Maastrichti Szerződéssel módosított Római Szerződés 19. cikke mondta ki. Egyben azt is rögzítette, hogy gyakorlásának részletes szabályait az Európai Tanács az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el. A Tanács vonatkozó irányelvei: 93/109/EK illetve 94/80/EK.

²¹ T/1270/34 <http://www.parlament.hu/irom37/1270/1270-034.htm> (letöltve: 2014. május 10.)

²² http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425. (letöltve: 2014. május 3.)

szereplő választópolgároknak van módja, valamint a 12. § (4) bekezdése „beillesztette” a külhoni szavazatokat a parlamenti választási rendszerbe, kimondva, hogy azok csak az országos pártlistákra adhatóak le (egyéni jelöltekre nem).²³ Ezzel e kétharmados törvény az Alaptörvény „felhatalmazó” bekezdésére építve a választójog „teljességét”, vagyis két szavazat leadását magyarországi lakóhelyhez kötötte. A névjegyzékbe kerülés módzatait a 2012. november 26-án elfogadott választási eljárásról szóló törvény alakította volna ki, de ezt a köztársasági elnök előzetes normakontrollra küldte, és az Alkotmánybíróság – osztva Áder János alkotmányossági aggályait – több ponton alaptörvényellenességet állapított meg.²⁴ Többek között azért, mert a törvény a magyarországi lakóhellyel rendelkező választók számára is előzetes regisztrációhoz kötötte volna a központi névjegyzékbe történő felvételt. Az újratárgyalt és 2013. évi XXXVI. számon kihirdetett eljárási törvény ezt végül a külhoni magyar állampolgárokra vonatkozóan tartotta fenn, és számukra – fő szabályként – postai úton történő szavazást állapított meg. A külföldön tartózkodókra nézve pedig változtatott a korábbi megoldáson, és a külképviseleteken történő személyes szavazás 2003-ban bevezetett lehetősége mellé számukra is biztosította volna a postai utat²⁵, ám ezt egy későbbi törvénymódosítás – több jogvédő szervezet tiltakozását kiváltva – törölte.²⁶ E lépésekkel alakultak ki azok a szabályok, amelyek keretei között 2014-ben a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok az itthon élőkkel együtt először válhattak részesévé az Országgyűlés összetételét meghatározó döntésnek.

²³ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100203. (letöltve: 2014. május 8.)

²⁴ 1/2013. (I. 7.) AB határozat <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument> (letöltve: 2014. május 8.)

²⁵ <http://www.complex.hu/kzldat/t1300036.htm/t1300036.htm> (letöltve: 2014. május 8.)

²⁶ 2013. évi LXXXIX. törvény a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról <http://www.complex.hu/kzldat/t1300089.htm/t1300089.htm> (letöltve: 2014. május 8.)