

RAINER BAUBÖCK*

Érdekeltség-alapú állampolgárság és transznacionális politikai részvétel: a külső szavazás normatív értékelése

I. A külföldön élők politikai részvétele

A. A transznacionális állampolgárság

Egy közeljövőben megjelenő tanulmány közel 100 olyan országot és területet nevez meg – azaz az ENSZ tagállamainak több mint felét, és a demokratikus államok egyértelmű többségét –, amelyek törvényei lehetővé teszik a külföldön élő állampolgáraiknak, hogy részt vegyenek a választásokon.¹ Jelentős fejleménye ez a választói

* Bauböck, Rainer. Politika és társadalomelmélet professzor, Európai Egyetem Intézménye, Firenze, Olaszország, Rainer.Baubock@eui.eu. „Köszönetet mondanék a Bellagio Rockefeller Alapítványnak és a German Marshall Alapítványnak az egy hónapos ösztöndíjért, mely során ezen a tanulmányon dolgozhattam, valamint Eugene Buttitiégnek, Jorgen Carlingnak, Dilek Cinarnak, Marcus Eberhardtnak, Jeremy Grace-nek, C. G. Gutierreznek, Mária Kovácsnak, Jean-Michel Lafleurnek, Eugene Sensenigg-Dabbousnak, Gerd Valcharsnak és Harald Waldrauch-nak a hasznos útmutatásokért és megjegyzésekért.”

A tanulmány eredeti címe és megjelenési helye: *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*, 75 Fordham L. Rev. 2393 (2007).

Elérhető: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss5/4>. Az eredeti tanulmányt a szerző hozzájárulásával rövidítve közöljük. A fordítás lektorálásában és a fogalmi tisztázásban nagy segítségünkre volt Lőrincz D. József, Nagy Boldizsár, Pogonyi Szabolcs, Székely István Gergő, Tóth Judit, munkájukért ezúton mondunk köszönetet – szerk. megjegyzés.

¹ Braun, Nadia és Gratschew, Maria: *Bevezetés a Külföldi Szavazásról szóló Nemzetközi IDEA Kézikönyvhöz*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) és Instituto Federal Electoral (IFE), 2007, Elérhető: http://www.idea.int/elections/upload/External_voting_Preview_withlayout_07jun_e/06_final.pdf A 100 ország közül öt esetében a külföldi szavazást érintő rendelkezéseket még nem hajtották végre.

jog fejlődésének. Az állampolgárság-fogalom olyan, mély változását tükrözi, mely eddig sem összehasonlítható, sem elméleti szempontból nem volt megfelelően vizsgálva. Mit értsünk a *démosz* alatt olyan társadalmak esetén, melyek tagsága túlterjeszkedett a nemzetközi államhatárokon? A kérdés megvitatásában és megválaszolásában kiemelt figyelmet kell szentelni a külföldön élők szavazati jogának.

Először is, a politikai részvételhez és képviselőhöz való jog az állampolgárság republikánus felfogásának alapját képezi, amely révén az állampolgár az öngazgató politikai közösség teljes jogú tagja. A szavazati jog a mai napig általánosan a hivatalos állampolgári státushoz van kötve, miközben a polgári és szociális jogok többségét az országok fokozatosan kiterjesztették az összes lakosukra, függetlenül azok állampolgárságától. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy ez mára már nem általános érvényű: sok ország napjainkban már engedélyezi állampolgársággal nem rendelkező lakosainak, hogy leadják voksukat az önkormányzati választásokon, sőt, több ország szavazati jogot biztosít számukra az országgyűlési választásokon is.² Az állampolgársággal nem rendelkező rezidensek szavazati jogára tekinthetünk úgy, mint a lakhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazati jogának komplementerére. A politikai részvétel kiterjesztésének fent említett két eszköze a transznacionális állampolgárság két külön változatát jeleníti meg.

Másodszor, a külső szavazati jogra³ való összpontosítás segít elkerülni két gyakori félreértést, mely felmerül a migrációs transznacionalizmusról szóló vitákban. Az első ilyen tévedés az, amikor összekeverik a transznacionális állampolgárságot a poszt-nacionális tagság fogalmával, vagy azt hiszik, hogy előbbi egy olyan általános trendet mutat, amely a tagsági alapú jogokat a személyiségben gyö-

² Az állampolgársággal nem rendelkezők szavazati jogának áttekintésére lásd Bauböck, Rainer: *Expansive Citizenship – Voting Beyond Territory and Membership*, Political Science and Politics 2005, 38. évf. 4. 683-687. ; Earnest, David C.: *Voting Rights for Resident Aliens: Nationalism, Postnationalism and Sovereignty in an Era of Mass Migration*, kiadatlan PhD disszertáció, George Washington University, 2004; Waldrauch, Harald: *Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview*, kézirat, 2005 (Az állampolgárok, állampolgársággal nem rendelkezők és szavazati jogok Európában című műhelyen bemutatott írás).

³ [A külső szavazati jog (external voting right) és külső szavazás (external voting) kifejezések a későbbiekben kerülnek kifejtésre -fordítói megjegyzés].

kerező egyetemes emberi jogokkal helyettesíti.⁴ A külső szavazás szinte minden országban a (hivatalos) állampolgároknak van fenntartva, és gyakran etnikai-nemzeti érvekkel van alátámasztva. A második tévedés az, amikor a migrációs transznacionalizmust idejtmúlt vagy jelentéktelen jelenségnek tartják. Igaz, hogy a nemzetközi migráció korai hullámai gyakran erős transznacionális köteleket hoztak létre az ipari forradalom óta. Az sem kétséges, hogy a transznacionális orientáció és az ehhez köthető gyakorlatok többnyire csak az első generációs kivándorlóakra jellemzőek.⁵ Ami azonban alapvetően új és empirikus jelentőséggel bír, azok a transznacionalizmusra adott intézményi válaszok, melyek lehetővé teszik a migránsok számára, hogy egyszerre több politikai közösségben igényeljenek tagságot és jogokat.⁶ Nem minden ilyen státussal és jogokkal rendelkező egyén fogja magát szubjektíven transznacionális polgárként meghatározni és ennek megfelelő politikai tevékenységben részt venni. Meggyőzően bizonyítja ezt a külső szavazati jog II. világháború utáni elterjedése, még ha a részvétel általánosan nagyon alacsony is volt.

Harmadszor, a külső szavazati jog mentén nemcsak a transznacionális állampolgárság jelentősége vizsgálható, hanem annak legitimitása is. Ebben a tekintetben különbözik ugyanis a többi alapjogtól, melyet a külföldön élő állampolgárok élveznek, mint például a diplomáciai védelemhez és a visszatéréshez való jog. Minthogy ezek a jogok csak külföldön gyakorolhatók, nem merül fel velük kapcsolatban kétely a belföldön és külföldön élő állampolgárok egyenlő jogait illetően. Ezzel szemben a külföldön élő állampolgárok által külföldön leadott szavazatokat a hazaiakkal együtt számolják, és ugyanúgy meghatározzák a politikai közösség jövőjét. Ennek következtében ezek bonyolult kérdéseket vetnek fel azzal kapcsolatosan, hogy a befogadás és az egyenlőség normáit miként kellene alkalmazni a transznacionális állampolgárságra.

⁴ Lásd Soysal, Yasemin Nuhoglu: *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, 1994.

⁵ Portes, Alejandro: *Introduction: The Debates and Significance of Immigrant Transnationalism*, *Global Networks*, 2001, 1 évf. 3. 181, 189

⁶ Bauböck, Rainer: *Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism*, *International Migration Review*, 2003, 37. évf. 3. 700, 701-03.

Ugyanakkor a külföldön élő állampolgárok választójoga csak egy kifejeződése egy sokkal átfogóbb jelenségnek. Mielőtt azonban részletesen megvizsgálánánk azt, szükséges a transznacionális állampolgárság definiálása. Ezt a terminust egyének és két vagy több független állam hármass viszonyának leírására használok, amelyben a szóban forgó egyének mindkét államban egyszerre rendelkeznek tagsági státussal, illetve az ebből a státusból fakadó jogokkal és kötelezettségekkel. Ennek megfelelően a transznacionális állampolgárság úgy ábrázolható, mint a politikai közösségek részleges átfedése olyan államok között, melyek területi hatásköre teljes mértékben különálló.

Jogi értelemben a transznacionális állampolgárság három kategóriáját különböztethetjük meg. Az első, mely egyben a legegyszerűbb, a többes állampolgárok kategóriája, akiket két vagy több állam hivatalosan állampolgárként ismer el. A transznacionalizmust övező normatív és intézményi attitűdök változásának másik jó indikátora, hogy folyamatosan nő azoknak az országoknak a száma (úgy a migráns kibocsátó- és fogadó államok esetében), melyek engedélyezik vagy épp aktívan támogatják a kettős állampolgárságot.⁷ Ugyanezt tükrözik a nemzetközi közjog normarendszerében végbemenő változások, amely régebben úgy tekintett a többes állampolgárságra mint komoly konfliktusforrásra, mint kezelendő problémára, amit két- és többoldalú megállapodásokkal el kell elkerülni.⁸

⁷ Lásd erről Aleinikoff, T. Alexander és Klusmeyer, Douglas: *Citizenship Policies for an Age of Migration*, 2002; Faist, Thomas (szerk.): *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*, Ashgate Publishing, 2007, ; Hansen, Randall és Weil, Patrick (szerk.): *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Palgrave, 2001

⁸ Lásd Martin, David A. és Hailbronner, Kay (szerk.): *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, 2003; Martin, David A.: *New Rules on Dual Nationality for a Democratizing Globe: Between Rejection and Embrace*, Georgetown Immigration Law Journal, 1999, 14. 1. 1-34.; Vesd össze például: *Strasbourg Convention on Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality*, 1963. május 6., Europ. T.S. 43. , vagy *European Convention on Nationality*, november 6, 1997, Europ. T.S. 166.

A második kategóriának az elterjedt megnevezése a *denizenship*,⁹ „lakóállampolgárság”, lakcímmel rendelkező honosultság.¹⁰ Ez a kifejezés egy különleges jogi státust takar, mellyel az állam területén hosszútávon rezidens, de állampolgársággal nem rendelkező külföldiek rendelkeznek. Jellemzően élvezik a helyi állampolgárok polgári és szociális jogainak többségét – gyakran beleértve a családi újraegyesítéshez való jogot, bizonyos fokú védelmet a kitoloncolástól, szavazati jogot az önkormányzati választásokon, valamint részleges jogosultságot a honosításra. A lakóállampolgárokkal szemben a külföldi állampolgársága határozza meg azok jogi státusát, akik csak rövidtávon rezidensei egy országnak, illetve azoknak, akiktől hosszú tartózkodásuk ellenére megtagadják a lakóállampolgári státust. Azonban ők is élvezik, vagy élvezniük kellene, az egyetemes emberi jogokat, valamint az ott-tartózkodásból vagy munkavállalásból származó jogokat. Ezek a kiváltságok azonban nem mérhetők a részleges állampolgársághoz abban az országban, ahol pillanatnyilag laknak. A lakóállampolgárságot általában a fogadó ország bevándorló-integrációs folyamatának egyik lépcsőjeként tartják számon, ennek megfelelően ritkán tekintik a transznacionális állampolgárság egyik fajtájának. Pedig – hacsak nem hontalanok – a lakóállampolgárok egyszerre élvezik a külföldi állampolgárságukból fakadó jogaikat és rendelkeznek jogosultságokkal egy másik állam területén is. A hosszútávon rezidens migránsok jogi státusát tehát külföldi állampolgárságuk és belföldi lakóállampolgárságuk kombinációja határozza meg a liberális demokráciákban. Lehetőségeiket és döntéseiket pedig (például a honosítás vagy visszavándorlás kapcsán) a két állampolgári státusukhoz

⁹ Hammar, Tomas: *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, 1990

¹⁰ [Papp Z. Attila lapszámunkban megjelenő tanulmányában így összegzi a fogalmak tartalmát: „A *denizenship* azokra a személyekre vonatkozik, akik tartósan egy másik országban élnek, anélkül, hogy ott állampolgárságot igényelnének, az utóbbi pedig a nemzeti kisebbségek és az anyaország állampolgárság-jellegű kapcsolatára utal. Az *ethnizenship* tehát olyan állampolgárságot jelent, amelyet egy ország területén életvitelszerűen nem élő, egy másik állampolgárságot bíró személy etnikai (nyelvi, kulturális, származási) alapon megszerezhet.” – fordítói megjegyzés.]

kapcsolódó eltérő identitáselemek, jogok és kötelezettségek relatív súlya fogja meghatározni.

Ezek szerint a lakóállampolgárság egy rezidenciális kvázi-állampolgárság vegyülése a külföldi hivatalos állampolgársággal. A harmadik transznacionálisként azonosítható jogi kategória bizonyos értelemben tulajdonképpen a lakóállampolgárság fordítottja. Külső kvázi-állampolgárságot teremt olyan egyének számára, akik nem állampolgárai és nem is lakosai annak az országnak, mely ezt a státust biztosítja számukra. Ezt a transznacionális státust nevezhetjük etnikai állampolgárságnak (*ethnizenship*), minthogy jellemzően külső ország garantálja államhatárain kívül élő kisebbségeknek, közös(nek vélt) etnikai identitás és etnikai leszármazás alapján. Ez a jelenség kevésbé elterjedt, mint a többes állampolgárság vagy a lakóállampolgárság, jelentősége azonban egyre inkább nő. Több közép-kelet európai állam (köztük Magyarország, Szlovákia és Szlovénia) nemrégiben olyan törvényeket fogadott el, melyek részleges állampolgárságot vezettek be a külföldön élő, azonos etnikai származású kisebbségek számára.¹¹ A kiváltságok közé tartozik a pénzügyi támogatás a kisebbségi nyelv és kultúra megőrzése érdekében, kiváltságos bebocsátás az anyaállam területére és munkaerőpia-cára, és bizonyos esetekben a könnyített (állampolgári) honosítás. Legjobb tudomásom szerint jelenleg nincs olyan ország, melyben az etnikai állampolgárság szavazati joggal járna. Ugyanakkor – akár-csak a lakóállampolgárság – ez a külhoni kvázi-állampolgárság is fontos lépést jelenthet a határon túli kisebbségek számára nyújtott teljes (többes) állampolgárság felé. Az EU említett három új tagállamán kívül, melyek a határon túli kisebbségek számára „státustörvényeket” vezettek be, számos nyugati ország biztosít más országok állampolgárai számára elősegített vagy automatikus honosítást etnikai leszármazás, vagy felmenőik korábbi állampolgári státusa alapján, miközben ezek a személyek még külföldön tartózkodnak. Ilyen szabályozás van jelenleg érvényben Németországban, Görögország-

¹¹ Lásd Kántor Zoltán, Majtényi Balázs, Ieda Osamu, Vizi Balázs és Halász Iván (szerk.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, 2004, Elérhető: http://srch.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/contents.html, Bauböck, Rainer; Perchinig, Bernhard és Sievers, Wiebke (szerk.): *Citizenship Policies in the New Europe*, Amsterdam University Press, 2007

ban, Írorszáiban, Olaszországban, Japánban, Portugáliában és Spanyolországban.¹²

Ez az esszé – az eddigi szakirodalmat kiegészítve – a külföldön élő állampolgárok választójogának normatív értékelését kívánja nyújtani. Egyfelől a migráns transznacionalizmus kutatását eddig főként a kulturális antropológia és a szociológia képviselői formálták.¹³ Ezek a tudományágak kevésbé foglalkoznak a jogi és politikai elrendezéssel, és kerülnek a határozott normatív kijelentéseket. Másfelől pedig azok a politológusok és jogfilozófusok, akik foglalkoztak a migráció kihívásaival, szinte kizárólag a bevándorlás ellenőrzésére és a bevándorlók integrációjára összpontosítottak, és hajlamosak figyelmen kívül hagyni a migránsok külső viszonyát a kibocsátó államokkal. A választási rendszerek összehasonlító kutatásaiban az utóbbi időkben volt néhány próbálkozás arra, hogy dokumentálják a külföldről való szavazást lehetővé tevő intézkedések sokszínűségét,¹⁴ de eddig alig került sor olyan kutatásra, mely szisztematikusan vizsgálta volna a külföldieknek biztosított szavazati jog bevezetésének okait illetve következményeit. Az összehasonlító politikatudomány művelői például megpróbálhatnának kidolgozni egy mutatórendszert, mely révén képesek lennének összehasonlítani különböző országok eltérő választórendszer-szabályozásait. Ez segí-

¹²Lásd Joppke, Christian: *Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State*, Harvard University Press, 2005; *Citizenship Policies in the New Europe*, lásd felfebb, 12. jegyzet.

¹³Lásd Basch Linda; Glick Schiller, Nina és Szanton Blanc, Christina: *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States*; Gordon and Breach Science Publishers, 1994; Faist, Thomas: *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*; Social Forces, 2000, 79. 2.; Levitt, Peggy: *The Transnational Villagers*; University of California Press, 2001

¹⁴Lásd IDEA Handbook, lásd 1. jegyzet; Calderón Chelius, Leticia (szerk.): *Votar en la Distancia: La Extensión de los Derechos Políticos a Migrantes, Experiencias Comparadas*, 2003; Blais, André; Massicotte, Louis és Yoshinaka, Antoine: *Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Election Laws*, Electoral Studies, 2001, 20. évf, 1. 41-62.; Nohlen, Dieter és Grotz, Florian: *External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation*; Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2000, 33. évf 1115., Elérhető:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/99/art/art4.pdf>

tene igazolni vagy cáfolni az arra adott lehetséges magyarázatokat, hogy vajon miért vezetik be bizonyos országok a lakhelyhez nem kötött szavazati jogot, míg mások nem. A politológusok vizsgálhatnák továbbá azt, hogy a külső szavazás milyen hatással van a választási eredményekre, illetve hogy az elvándoroltaknak mi a véleménye a kibocsátó, illetve a fogadó országukról. A külső szavazás normatív értékelése új kutatási terület, és az eddig megjelent tanulmányok kevés empirikus adatra támaszkodtak.¹⁵ Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a legitimitás kérdését szisztematikusabb módszerrel vizsgálja, és hogy nagyobb számú empirikus eset és körülmény bemutatásával szélesebb értelmezési keretben helyezze el a kérdést. [...]

B. A külső szavazás meghatározása

Jelenleg több különböző kifejezés van használatban azokra a jelenségekre, melyeket jelen esszé tárgyal: remote voting (távoli szavazás), absentee voting (másutt szavazás), out-of-country voting (külföldön szavazás), expatriate voting (a külföldön élők szavazása)¹⁶, external voting (külső szavazás) Ezeket a szakkifejezéseket gyakran szinonimaként használják, pedig alkalmasak arra is, hogy különbséget tegyünk egymáshoz kapcsolódó, de különböző jelenségek között. A következő meghatározások hasznosak lehetnek a fogalmi zavarok elkerülésében, de azért is, mert a hozzájuk kapcsolódó szavazati jogok valamelyest eltérő normatív kérdéseket vetnek fel.

¹⁵ Lásd Barry, Kim: *Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context*; 2006, New York University Law Review, 81. 11.; Bauböck, Rainer: *Towards a Political Theory*, lásd 7. jegyzet, 712-15.; López-Guerra, Claudio: *Should Expatriates Vote?*; *Journal of Political Philosophy*, 2005, 13.2. 216-234.; Grace, Jeremy: *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Standards for External and Absentee Voting*, IFES, Working Paper, 2004, Elérhető: <http://www.ifes.org/files/Graceabsenteestandardsfinal.pdf>

¹⁶ [Bauböck a kifejezést egyszerre használja az elvándorló állampolgárok és a határon túl élő, állampolgársággal rendelkező nemzeti kisebbségek szavazati jogára. A magyar fordításban így az *expatriate voting*-ot helyenként az elvándorlók szavazati jogának fordítjuk, ennek szinonimájaként használjuk a *külföldön élő állampolgárok* kifejezést, kivéve, amikor egyértelműen a több teret engedő külföldön élő állampolgárok kifejezést használjuk. -fordítói megjegyzés].

1. A távoli szavazás (remote voting) minden olyan típusú szavazásra vonatkozik, mely felállított hivatalos szavazóhelyiségen kívül történik. Ide tartoznak például a mozgóurnába leadott szavazatok olyan személyek által, akik mozgóképessége fizikailag korlátozott.
2. A másutt szavazás (absentee voting) a lakhelynek megfelelő választókörön kívül valósul meg. Ennek során a szavazatot a választásokat rendező országon belül vagy kívül is le lehet adni. A saját szavazókörön kívüli szavazás általában szavazókörön kívüli szavazással jár, de hivatalos szavazóhelyiségben is történhet.
3. A külföldön szavazás (extraterritorial/ out-of-country voting (OCV)) a másutt szavazás egy különleges formája, mely kifejezetten a választást rendező ország területén kívül valósul meg.
4. A külföldön élők szavazása (expatriate voting) azokra az egyénekre vonatkozik, akik állandó lakhellyel rendelkeznek külföldön, miközben nem rendelkeznek állandó lakhellyel abban az országban, ahol a szavazást tartják. A külföldön élő állampolgárok szavazása korlátozható országon belüli voksolásra (ICV)¹⁷, ebben az esetben a külföldön élő állampolgár csak akkor szavazhat, ha a szavazás ideje alatt ideiglenesen az országban tartózkodik. A legtöbb esetben azonban a külföldön élők OCV jogokkal rendelkeznek.
5. Kevésbé egyértelmű a külső szavazás (external voting) meghatározása. A modern állam három különböző határvonalat húzhat annak meghatározására, hogy ki esik bele és ki kerül kívül a választásra jogosultak közösségén, ezek: az állampolgárság, az állandó lakhely, illetve az országban való ott-tartózkodás. Az állampolgárság határvonala önmagában felveti azt a kérdést, hogy a nem-állampolgároknak van-e joguk szavazni. A jelen tanulmánynak azonban nem ez a legfőbb problémája. A leadott szavazatot további két kritérium alapján minősíthetjük belsőnek vagy külsőnek, így tehát a szavazatot leadó állandó lakhelye, illetve a szavazat leadásának helyszíne alapján. A két választójogi típus, melyekkel ez a tanulmány foglalkozik, a külföldön élők szavazása és a külföldi szavazás. Mínthogy ezek nem azo-

¹⁷[ICV – in-country-voting /országon belüli szavazás -fordítói megjegyzés.]

nos, de részben átfedő fogalmak, a külső szavazást meghatározhatjuk úgy, mint a két fogalom közös halmazát, vagy mint a halmazt, mely mindkettőt magába foglalja. Az előbbi definíció alapján a külső szavazás csak azokra az elvándoroltakra vonatkozna, akik külföldön gyakorolhatják választójogukat. Ez a meghatározás azonban túl szűk, abból indulva ki, hogy a külső szavazás legitimitását érő legtöbb kritika a külföldön élőknek az adott kibocsátó országon belül leadott szavazataiból ered, nem pedig az átmenetileg külföldön tartózkodók országhatárokon kívül leadott szavazataiból. Ezért a külső szavazásnak egy tágabb definíciója szükséges, mely mindkét jelenséget magában foglalja.¹⁸ Ha azonban a fő szempont a szavazási eljárás integritása lenne (azaz titkossága, biztonsága és megbízhatósága), melyet a tanulmány második részében röviden érintünk majd, akkor érthető lenne a külföldi szavazás – főként a távoli szavazás – mechanizmusaira összpontosítani.

Mint az eddigiekből ki kellett derülnön, az elvándoroltak kifejezés nem egy országot korábbi állampolgáira vonatkozik, hanem azokra a polgárookra, akik megszakítás nélkül (vagy hosszú ideig) az állampolgárságuk szerinti országon kívül élnek. A kifejezés a diaszpóra-fogalmat helyettesíti, amely fogalom sokkal kevésbé egzakt, és ideológiailag terheltebb, mint az elvándorolt kifejezés. A diaszpóra fogalmát jobb fenntartani a közösségi identitás azon speciális formája számára, melynek egyszerre része a külső szülőföld irányában való (közös) elkötelezettség, illetve az erre a szülőföldre való visszatérés közös narratívája. A diaszpóra-identitás generációkon keresztül és határokon átívelően is fenntartható a földrajzilag szétszóródott

¹⁸ Ezért javasolok az irodalomban a két definíció helyett egy alternatívát. Nohlen és Grotz a külső szavazást úgy határozzák meg, mint „egy külföldi ország területén megszervezett szavazási eljárás azon állampolgárok számára, akik származási országukon kívül élnek.” Nohlen és Grotz, *lásd 12. jegyzet*, 1119 (idézőjelek elhagyva). Ez a meghatározás érzékelteti a keskeny metszetet az OCV és a külföldi szavazás között (annak függvényében, hogy azt, hogy „lakni” állandó tartózkodásként értelmezzük-e). Az IDEA Kézikönyv meghatározása alapján a külső szavazás „egy olyan választó szavazata, aki véglegesen vagy ideiglenesen annak az országnak a területén kívül található, ahol szavazásra jogosult.” IDEA Kézikönyv, *lásd 2. jegyzet*, bevezető. Ez a meghatározás látszólag kizárja a külföldiek szavazatát az illető országban.

közösségekben. A diaszpórának ez a szűk értelmezése segít elkerülni a fogalom inflálódását. Nem vonatkozik tehát minden külföldön élőre, aki rendelkezik más ország állampolgárságával, és azokra az első generációs elvándorlókra sem, akik transznacionális vallási, kulturális vagy politikai identitásukat és annak gyakorlatait nem örökítik tovább a későbbi generációkra.¹⁹ Azt mondhatjuk tehát, hogy ha diaszpóraként utalunk az elvándorlókra, azzal egyszerre megidézünk egy különleges identitás-formáló és politikai mobilizációs projektet, amely bizonyos esetekben sikeres lehet, de sok más esetben kudarcot fog vallani.

C. A külső szavazati jog elterjedése

Egészen a II. világháborúig a külső szavazás kifejezetten ritka gyakorlatnak számított, manapság azonban egyre több ország vezet be hasonló intézkedéseket.²⁰ Például 2006 tavaszán-nyarán Olaszország, Szlovákia és Mexikó is megtartotta első olyan választásait, amelyekben a külföldön élő állampolgárok is leadhatták szavazataikat. A külső szavazás nem tekinthető sem regionális jelenségnek, és nem köthető kifejezetten egy bizonyos fajta demokratikus berendezke-

¹⁹ Jeremy Grace egy másik megkülönböztetést javasol, miszerint vannak egyrészt az expatrióták és gazdasági elvándorlók, akiknek szándékukban áll visszatérni származási államukba, megőrizni állampolgárságukat és pénzt utalványoznak; másrészt a szórványtagok között akadnak olyanok, akiknek nem áll szándékukban visszatérni, de hosszantartó érdekek kötik a származási országhoz. *Lásd* Grace, *16. jegyzet*, 3. A visszatérési szándék kizárása a diaszpóra-fogalom esetén természetellenesnek tűnik. Ez a kategorizáció kizárja azokat a külföldön élőket is, akik tartósan letelepedtek és megtartják állampolgárságukat, de nem kötik maradandó érdekek az állampolgárságuk szerinti országhoz (közéjük sorolhatóak a kivándorlók másod- és harmadgenerációi, akik leszármazási elv mentén örökölték állampolgárságukat).

²⁰ 2000-ben, Nohlen és Grotz hatvanhárom országot sorolt fel, az IDEA Kézikönyv pedig „szinte százat”. IDEA Kézikönyv Handbook, *lásd* 2. *jegyzet*, bevezető; Nohlen és Grotz, *lásd* 15. *jegyzet*, 1122. Mivel azok a meghatározások, amelyeket ezekben a vizsgálatokban használnak, kizárják a külföldiek országon belüli szavazását, ez a szám még nagyobb kell legyen az általam javasolt definíció szerint.

déshez vagy választási rendszerhez sem.²¹ Ha valaki felrajzolja egy idővonalon, hogy a különböző országok mikor vezették be a külső szavazás gyakorlatát, ott sem fedez fel elkülönülő egységeket – csupán a folyamat elmúlt évtizedekben tapasztalható általános felgyorsulását regisztrálhatja. Megkülönböztethetünk ugyanakkor három fő okot, melyek arra készítetik a törvényhozásokat, hogy kiterjesszék a választójogot a határokon túlra is.

A befogadóbb állampolgárság és szavazati jog felé való általános elmozdulás gyakran nagy háborúk következményeként jelentkezett. A külső szavazás bevezetését az tette lehetővé, hogy elismerni és bátorítani akarták a polgárok áldozatait, illetve jutalmazni akarták lojalitásukat a kanadai, új-zélandi, egyesültkirályságbeli hadseregben (az I. világháború után), az Egyesült Államokban (a II. világháború után), valamint Franciaországban a tengerentúli állampolgárok esetében 1944-ben.²²

Számos latin-amerikai (Argentína, Brazília és Mexikó), dél-európai (Portugália és Spanyolország), dél-afrikai (Dél-Afrika és Namíbia) és közép-kelet-európai ország (Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia és Oroszország) a demokratikus átmenet időszakában vagy a konszolidáció alatt vezette be a külső szavazást. Ebben az összefüggésben az volt az indok, hogy az autoriter rendszer kivándorlóinak, akik széleskörűen támogatták a demokratizálódást, erkölcsi joguk van ahhoz, hogy részt vegyenek a demokratikus jövő formálásában.

A harmadik és legfontosabb ok a külső választójog bevezetésére az, hogy egyre több migráns-küldő állam az utóbbi időben megváltoztatta kezdetben semleges vagy negatív attitűdjét az elvándoroltakkal szemben. Mostanra elfogadták, hogy a külföldön letelepedett népesség nem fog visszatérni, és erősíteni szeretnék ezekkel a csoportokkal a gazdasági, kulturális és politikai kapcsolatokat. A transznacionális szálak fenntartása az elvándoroltakkal segíthet a pénzküldemények és gazdasági befektetések serkentésében, az anyanyelv és kultúra fogadó-országban belüli terjesztésében, illetve segít-

²¹ Nohlen és Grotz tizenöt nyugat-európai, tíz kelet-európai, tizenhat afrikai, hét amerikai, és tizenöt ázsiai/csendes-óceáni országot sorol fel. Nohlen és Grotz, *lásd 15. jegyzet*, 1122.

²² *Lásd* *uo.*, 1123; Ellis, Andrew: *The History and Politics of External Voting*. In: IDEA Kézikönyvben, *lásd 2. jegyzet*, 2. fejezet.

heti a külpolitikai érdekeket a kétoldalú viszonyokban.²³ A kettős állampolgárság és a szavazati jog garantálása ennek megfelelően gyakran arra szolgál, hogy biztosítsák az elvándoroltak gazdasági hozzájárulásait és politikai lojalitását.

A külső szavazati jog kapcsán nem csak a bevezetésének okait fontos megérteni, hanem azt is, miért fogadják el a gyakorlatot azok az államok, melyek területén az elvándorlók letelepedtek. Ebből a szempontból azt látjuk, hogy a nemzetközi rendszerben jelen lévő stabil demokráciák egyre növekvő száma olyan háttérrel biztosít, ami nagyban csökkenti az államok aggodalmait, ami a külső szavazás és választási kampányok belbiztonságra és nemzetközi kapcsolatokra gyakorolt hatását illeti.

A külső szavazás elterjedésének globális tendenciája nem azt jelenti, hogy mindig nagy politikai figyelem kíséri, vagy hogy jelentős hatást fejt ki. A külföldön élő állampolgárok választásokon való részvételi aránya szinte mindig alacsonyabb a hazai választókénál, és néhány választási ciklus után a külső szavazás a választási rendszer általánosan elfogadott elemévé válik. A külső szavazás politikai jelentősége mindig nagyobb ott, ahol nemrég vezették be; ott, ahol az elvándoroltaknak diaszpóra-identitása van; ott, ahol a külföldön élő állampolgárok politikai preferenciái nagymértékben eltérnek a hazai szavazók preferenciáitól; és ott, ahol a választási rendszer elősegíti a külföldi kampánytevékenységet. [...]

Ezeknek a kontextuális változóknak az ismerete fontos a külső szavazás értékeléséhez. Az ilyen jogok bevezetésének és kiterjesztésének globális tendenciája nagy valószínűséggel mindaddig folytatódni fog, amíg növekszik mind a demokratikus választásoknak otthont adó országok száma, mind a nemzetközi migráció mértéke. Ez a várakozás nem tudja rendezni a kérdést, hogy vajon a külső szavazás normatív legitím-e, de mindenképp számításba kell venni egy normatív elemzésben. Először is, habár a nemzetközi szerződések joga nem támogatja az érvelést, miszerint a külső szavazás általános követelménye a nemzetközi közjognak, az államok gyakorlatában beállt elegendő mértékű változás idővel új nemzetközi szokásjogi standard létrejöttét eredményezi. Másodsorban, a demokrácia normatív megközelítése szerint az, hogy oly sok demokratikus or-

²³ Bauböck, Rainer: *Towards a Political Theory*, i.m., lásd 7. jegyzet, 708-11.

szág úgy reagált az emigrációra, hogy kiterjesztette a szavazati jogot, legalább első látásra, arra készíthet, hogy legitimként fogadjuk el ezt a gyakorlatot – még akkor is, ha ez a tény önmagában nem tudja eldönteni a normatív megközelítés eredményeit.

Harmadszor, még ha arra a következtetésre jutunk is, hogy a külső szavazati jogok további kiterjesztését nem támasztják alá erős érvek, az nem jelenti automatikusan azt, hogy legitim lenne visszavonni ott, ahol már bevezették. Demokratikus körülmények között a választójog kiterjesztése jellemzően visszavonhatatlan. A démoszba való befogadás és az onnan való kizárás normatív szempontból aszimmetrikus lépések. Még ha a befogadást nem is igénylik, a kizárás elfogadhatatlan lehet. A tulajdonnal nem rendelkező társadalmi osztályok polgárjogait illetően – így a korábbi rabszolgák és nők – a visszavonhatatlanságot természetesen erős normatív érvelés támasztja alá, miszerint a múltbeli kizárás igazságtalan volt. Ez az érvelés nem feltétlenül alkalmazható a külhoniak jogaira. Megfelelőbb a párhuzam a csökkenő választási korhatárok trendjével. A szavazati korhatár lecsökkentésére vonatkozó döntést lehet, hogy nem a liberális demokrácia normatív alapelvei írják elő, de ha egy bizonyos korosztályt a leszállítás révén bevonnak, a korhatár visszamelése ellen a következő generáció tiltakozni fog, igazságtalanságra és a jogos várakozás elvére hivatkozva. Még erősebb érvek szólnak az elvándoroltak szavazati jogának visszavonhatatlansága mellett. Ha ugyanis csupán egyetlen generációs csoport élvezti azt a jogot, hogy fiatalabb kortól szavazhat, azzal még egyetlen egyedi szavazó sem vesz el olyan jogot, amit korábban gyakorolhatott. Ha azonban a külső szavazati jogot előbb kiterjesztik, majd pedig visszavonják, azzal a külföldön élők olyan alapjogot veszítenek el, amit korábban elismeretek számukra. [...]

III. Legitimitás

A külföldön élők szavazati jogának integritásával kapcsolatos kételemek, illetve a kérdés, hogy széles körben hozzáférhetővé kellene-e tenni őket, csupán másodlagos megfontolások, amik azután merülnek fel, hogy a külső szavazás legitimitását már elfogadtuk. Ez a rész általános érveket tárgyal ezzel a vitával kapcsolatban, vagyis azokat az érveket, amelyek a sajátos kontextusokra való tekintet nélkül megfogalmazhatók. [...]

D. Etnikai-nemzeti közösség

Az elvándoroltak kívülálló, ami származási országuk területi hatáskörét illeti. Az állam ügyeiben való részvételre irányuló törekvésük azonban megerősödik, amint egyidejűleg bennfentesekként is tekintenek rájuk, arra a felfogásra hivatkozva, hogy a nemzet nem területhez kötött politikai közösség. Ha a nemzetet közös nyelven, kultúrán, történelmen vagy leszármazáson alapuló képzelte közösségként definiáljuk, akkor tagságát nem szükséges leszűkíteni csupán azokra, akik abban az államban tartózkodnak, ahol a nemzet megalakult. Egy nemzetnek szüksége lehet egy területre, ahol kultúrájának és hagyományainak fennmaradását az állami intézmények biztosítják, annak érdekében, hogy egy külön közösségként tovább létezzen, a nemzeti lét diskurzusa pedig szinte mindig kapcsolódik a szülőföld területi elkülönülésének követeléséhez. Ugyanakkor miután a szülőföld, mint független állam létrejött, a nemzet túlnyúlhat határain és bevonnhat olyan egyéneket is, akik etnikai származásuk vagy kulturális kapcsolataik révén a nemzethez tartoznak.

Az etno-nacionalisták számára a nemzet fogalmilag és erkölcsileg is megelőzi az államot. A nemzet egy lényegileg értékes formája a közösségnek, míg az állam elsődlegesen egy eszköz a nemzet önrendelkezési törekvéseinek megvalósítására. Az állampolgárság csupán a nemzettagság szinonimája, megszerzésének és elvesztésének szabályai pedig a nemzethez való tartozás kritériumait tükrözik, melyek közül a legfontosabb a leszármazás és a kulturális affinitás. Ez az elképzelés egyértelmű magyarázatot ad arra, miért vonják be a külföldön élőket a nemzet önrendelkezésének folyamatába a szülőföld politikai intézményei révén. Ugyanakkor nehéz összhangba hozni az egyenlőség és befogadás liberális elveivel, mivel ez nem csak azt vonná maga után, hogy a külföldön élő állampolgárok a politikai közösség teljes jogú tagjai lehetnek, hanem azt is, hogy a bevándorlók és őshonos kisebbségek – minthogy nem részei a domináns nemzetnek – nem jogosultak teljes állampolgárságra. A politikai közösség később tárgyalt alternatív felfogásaival ellentétben az etno-nacionalizmus csak a külhoniak szavazati jogát támogatja, miközben elutasítja a helyben tartózkodás nyomán járó állampolgárságot vagy egyéb politikai részvételre való jogosultságot.

Néhány teoretikus megkísérelte már a nacionalizmus és a liberalizmus összebékítését. Az egyik iskola szerint a kulturális nacionalizmus védhető, amennyiben elutasítjuk az állítást, miszerint minden nemzetnek joga van külön államhoz. E nézet alapján az összes nemzet (egyenértékű) önrendelkezési törekvése vagy területhez nem kötött elrendezés, így kulturális intézményrendszer által oldható meg,²⁴ vagy olyan, több nemzetet magába foglaló államok megalakulása révén, melyben több nemzet élvez autonómiát, szülőföldjének megfelelően.²⁵

A legtöbb szerző hajlamos figyelmen kívül hagyni a nemzeti lét külső dimenzióit. Chaim Gans munkája kitűnik ebből a szempontból, minthogy kitér a diaszpóra-csoportok azon jogára is, hogy részt vegyenek szülőföldjük öngazgatásában.²⁶ Érdemes javaslatát hosszasan idézni:

„Ezek a jogok egy nemzeti csoport összes tagjának lehetséges érdekein alapszanak, és nem csak azokén, akik az állam tulajdonképpeni állampolgárai. ... Ezek a jogok továbbá tükrözhetik a nemzeti csoport szülőföldön élő részének és szülőföldön kívül tartózkodó részének különböző érdekeit. Például, a szülőföldre vonatkozó kérdésekben megtörténhet, hogy kizárólag vagy többnyire csak azoknak biztosítanak szavazati jogot, akik ott tartózkodnak. A nemzeti identitásra és hovatartozásra vonatkozó kérdésekben, melyeknek nincs sok közül a szülőföldi életkörülményekhez... egyenlő szavazati jog illetheti meg egy nemzeti csoport összes tagját.”²⁷

²⁴ Lásd Tamir, Yael: *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, 1993, 35-36.

²⁵ Lásd a különböző hozzászólásokat: Gagnon, Alain-G. és Tully, James (szerk.): *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, 2001.

²⁶ „Egy nemzeti csoport önkormányzathoz való jogát *egyetemesen* állam-alatti alakulatokban kell elképzelni.” Gans, Chaim: *National Self-Determination: A Sub- and Inter-Statist Conception*; Canadian Journal of Law & Jurisprudence, 2000, 13. évf, 185, 186. „Diaszpórával rendelkező csoportok esetében ezen csoportok önkormányzathoz való joga szintén állam-alatti formát ölthet.” Uo.

²⁷ Gans, Chaim: *The Limits of Nationalism*, Cambridge University Press, 2003, 84.

Annak érdekében, hogy elkerüljék azokat a helyzeteket, amelyekben külföldön élő állampolgárok dönthetnek a saját érdekeiket nem érintő, helyi politikai kérdésekben, a külső szavazati jogot korlátozni lehetne azokra az ügyekre, amelyek érintik a diaszpóra érdekeit a nemzeti kultúra fenntartását és virágzását illetően. Azonban ez az érdekes javaslat felvet néhány gyakorlati kérdést. Hogyan dönthetjük el, hogy melyik ügy tartozik a hazai, és melyik a pán-nemzeti kérdések kategóriájába? És hogyan korlátozhatjuk a szavazati jogot specifikus politikai ügyekre? Utóbbi megoldható a külső szavazati jog pán-nemzeti kérdésekről szóló népszavazásokra való korlátozásával, vagy azáltal, hogy a diaszpóra tagjai saját delegáltakat választanak, akiknek nem áll jogukban szavazni olyan törvényhozási kérdésekben, melyek nem érintik a diaszpóra érdekeltiségébe tartozó nemzeti kultúrát.²⁸

Még ha ilyen módon sikerülne is gyakorlatba ültetni Gans javaslatait, túlságosan korlátozottnak tűnik. Mindkét megoldás esetében marginális lenne a külső szavazás hatása, és a hazai állampolgárok választójogához képest erősen egyenlőtlen. Ráadásul ezek a jogok az erős diaszpóra-identitással bíró közösségekre korlátozódnának, ignorálva a külföldön élő állampolgárok csoportjának tágabb érdekeltiségét. Ez levezethető az azt illető aggodalmakból, hogy egy-egy, a származási országban hozott politikai döntés hogyan érinti majd az ott élő rokonságukat, vagy épp saját jövőjüket, ha a hazaköltözés mellett döntenek.

Ugyanakkor kétségbe vonható a diaszpóra-állampolgárok beleszólási igénye pont azokban a kérdésekben is, melyek a szülőföldön kialakult nemzeti lét fogalmát érintik. Mint Benedict Anderson felhívta rá a figyelmet: a diaszpóraként mozgósított csoportok gyakran „távolsági-nacionalizmust”²⁹ gyakorolnak. Gyakran olyan formában őrzik meg a nemzeti kultúrát, ami korban elmaradott és nem tükrözi a szülőföld társadalmában végbemenő jelenkori változásokat. Ezen túl adott esetben mozgósíthatók szélsőséges etno-

²⁸ Ezeket a megoldásokat Chaim Gans javasolta nekem egy személyes beszélgetés során.

²⁹ Anderson, Benedict: *The Spectre of Comparisons: Nationalism, Southeast Asia, and the World*, Verso, 1998, 58-74.

[Részletesen magyarul lásd Anderson, Benedict: *Távolsági nacionalizmus*, 1994, Elérhető: http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf721.pdf –fordítói megjegyzés.]

nacionalista erők támogatására, akik elutasítják a nemzeti kisebbségek integrálását, valamint az erőszakos konfliktusok rendezését hazai pártok vagy szomszédos államok között. Ez a fajta bevonódás részben magyarázható azzal, hogy a szélsőséges pártok pénzzel vagy szavazattal való támogatása közben a diaszpóra tagjai kevesebbet kockáztatnak, minthogy nem tapasztalják bőrükön a következményeket.³⁰ Ez a fajta ellenvetés a külső szavazati jog ellen azonban nem általánosítható, minthogy sok olyan példát is találunk, amikor a külföldön élő közösségek támogatták a demokratikus átmenetet és az etnikai konfliktusok megoldását.³¹ Mindazonáltal a kérdés adott, hogy vajon a diaszpóra tagjainak és az otthon maradt állampolgárok-nak egyenlő mértékben kell-e számításba venni az érdekeit a szülőföldi nemzetépítés során, miközben utóbbiak életére sokkal közvetlenebb módon fognak hatni az ezt érintő projektek és politikák.

F. Érdekeltségalapú közösség (stakeholder community)

Két lehetséges válasz adható a kérdésre, hogy kinek legyen joga részt venni egy közösségi szintű kötelezettséget generáló döntés meghozatalában: mindazoknak, akiket kötelez ez a döntés, vagy mindazoknak, akiknek az érdekeit érinti. Ha valami kötelez, az biztosan érint is minket, de az hogy valami érint minket, nem feltétlenül jelenti azt, hogy kötelez is. A második válasz tehát a befogadásnak egy szélesebb kritériumát adja, mint az első. Ha egy kormány úgy dönt, hogy atomerőművet épít egy nemzetközi határ közelében, a szomszédos ország állampolgárai jogosan állíthatják, hogy érinti őket a döntés, annak ellenére, hogy nincsenek alávetve annak a jog-nak, amely alapján a döntést hozták. Hasonlóan érvelhetnénk azokról a külföldön élő állampolgárokról, akiknek az érdekeit súlyosan érintheti egy kormányváltás, vagy akár egy törvény elfogadása hazájukban. De vajon ez elégséges ahhoz, hogy szavazati jogot követel-hessenek maguknak?

³⁰ Hangsúlyozom azt, hogy „részben”, mivel néhány szórványcsoport vállalta a fegyveres konfliktusokban való részvétellel, vagy az elfoglalt területekre való letelepedéssel járó komoly kockázatokat (például a külföldön élő koszovói albánok, akik önkéntesen harcoltak 1999-ben, vagy az amerikai zsidók, akik Ciszjordániában telepedtek le).

³¹ Lásd Anderson, 30. *jegyzet*, 74.

Ian Shapiro szerint ahhoz, hogy az érintett érdekek elvét használjuk, az szükséges, hogy „a démoszt ne emberről emberre, hanem döntésről döntésre határozzuk meg.”³² Viszont ez csak egy közvetlen, „népszavazásos” demokráciában³³ működne, és még ebben az esetben is fennáll az a probléma, hogy ki dönti el, hogy kinek az érdekei vannak (elég jelentősen) érintve ahhoz, hogy kiéremelje a démoszba való besorolás jogát. A képviseleti demokráciában a politikai döntéseket nem közvetlenül az állampolgárok hozzák, hanem azok a törvényhozók, akiket az állampolgárok felhatalmaztak arra, hogy a legkülönbözőbb ügyekben törvényeket alkossanak, amelyek azonban csak egy meghatározott területen belül érvényesülnek. Egy ilyen demokratikus rendszernek szüksége van egy pontosan körülhatárolt démoszra, amely időben stabil, abban az értelemben, hogy összetétele nem változik minden egyes döntésnél, csak demográfiai tényezők, illetve a tagok egyéni be- vagy kilépése nyomán. Az új tagoknak szintén nem megengedett bizonyos döntésekben való részvétel. Ők meghatározatlan időre csatlakoznak a *démoszhoz*, ami általában életük végéig tart, és jogot kapnak arra, hogy minden választáson szavazhassanak.

Ez nem zárja ki, és nem is szabad, hogy kizárja az arról való kreatív elmélkedést, hogy a demokratikus eljárások milyen választ adhatnak a negatív externáliák kérdésére, ti. amikor egy adott országban hozott döntés érinti más országok állampolgárait.³⁴ Az atomerőmű esetében például egyidejűleg népszavazást lehetne rendezni mindkét országban. Ugyanakkor a szavazatok egybeszámolása és ezáltal egy közös többségi döntés meghozatala (amit nagyban befolyásolna a két népesség relatív aránya) helyett az lenne a kézenfekvő megoldás, hogy mindkét szavazás hozzon egyidejűleg egy-egy

³² Shapiro, Ian: *The Moral Foundations of Politics*, Yale University Press, 2003, 222.

³³ [Az eredeti szövegben: *plebiscitary democracy* -fordítói megjegyzés].

³⁴ López-Guerra túl hamar kizárja ezt a lehetőséget azáltal, hogy éles különbséget von az igazságos elbánásra vonatkozó igények és a döntéshozó folyamatban való részvétel iránti igények között. Lásd López-Guerra, 16. jegyzet, 223. Ahogyan Ian Shapiro érvel, a demokrácia többek között az igazságossá vitatott kérdéseinek rendezésére szolgáló módszer. Lásd erről Shapiro, Ian: *Democratic Justice*, Yale University Press, 1999

többségi döntést az erőmű kapcsán, ezzel tulajdonképpen vétőjogot biztosítva az érintett, külföldön élő lakosságnak.

Abban az esetben, amikor államok egy csoportja olyan mértékben függ egymástól, hogy bármelyik országban hozott döntések széles skálája nagyban érinti az összes többi államot, az a megfelelő megoldás, hogy nemzetek fölötti kormányzati intézményeket hoznak létre, és ezeket demokratikusan elszámoltathatóvá teszik minden érintett számára azáltal, hogy a szupranacionális unió minden állampolgárának szavazati jogot adnak. Amíg az Európai Uniót nem alakítják át szuverén állammá, addig tagállamainak démoszai stabilak és világosan elhatárolhatók maradnak, és a legtöbb közös döntést az elkülönülő démoszok képviselői fogják meghozni. Ebből is az látszik, hogy nem kell újradefiniálni a *démoszt* minden egyes döntés alkalmával ahhoz, hogy kiterjesszük a demokratikus folyamatokat és figyelembe vegyük a külsőleg érintettek érdekeit. Az érintett külső érdekek elvének figyelembe vétele tehát nem vezet szükségszerűen egy posztnacionális világhoz, ahol eltűnnek a politikai határok.

Ezen megfontolások egyike sem ad azonban választ a külföldön élő állampolgárok szavazati jogának kérdésére. Az atomerőmű és az Európai Unió példájával ellentétben a külföldön élő állampolgároknak a szülőföldjükhez kötődő érdekeit nem osztja a tartózkodási országuk többi polgára, így nem jöhet szóba a nemzet(államok) feletti demokrácia. Továbbá, ha azt is állítják, hogy különösen érintettek bizonyos olyan döntések által, amelyeket a saját országukban hoznak, ez még nem elég ok arra, hogy végérvényesen bevonják őket a *démoszba*. Sok más kívülálló is hasonló követeléseket fogalmazhatna meg, ráadásul egy konkrét döntésben való érintettség még nem generál választójogot.

Egyedien kell tehát meghatároznunk a külföldön élő állampolgárok érdekeit – nem mint bizonyos döntésekhez köthető érdeket, hanem mint magában az állampolgárságban való érdeket. Vagyis ahelyett, hogy *joghatóságon kívüli*, de érdekeikben érintett egyéneként tekintenénk rájuk, úgy kell felfognunk, hogy érdekeik a *démoszon belülre* helyezik őket, abba a démoszba, amely az anyaországban hozott összes politikai döntésben képviselve van.

Egy ilyen érdek nem lehet teljesen szubjektív. Az érzelmi kötődés vagy a nacionalista érzelmek még nem jogosítanak fel valakit

arra, hogy szavazópolgár legyen.³⁵ Az állampolgárságra vonatkozó igény olyan objektív élettrajzi körülményektől függ, mint például az adott területen való születés; a jelenlegi/ korábbi tartózkodás; vagy hogy szülője/ házastársa rendelkezik-e az adott ország állampolgárságával. Ezek a kritériumok a tagsághoz kötődő feltételezett érdek mutatóiként szolgálnak.³⁶ Olyan esetekben is érvényesek, amikor egy egyén honosításért folyamodik, vagy épp lemond állampolgárságáról. Előbbi esetben meg kell feleljen a fent említett kritériumok egyikének, míg a lemondáshoz általában előbb elhagyják az országot, majd bizonyítják, hogy elérhető számukra egy másik állampolgárság.

Az érintett érdekek elve tehát túl bizonytalan és tág értelmezést enged ahhoz, hogy megállapítsuk a démoszban való tagságot. Viszont ha a démosz nem egyezik meg a területi joghatóságon belül élő lakossággal, akkor szükségünk van a politikai közösségnek egy másik átfogó felfogására, amely általános kritériumokat biztosít számukra a tagság meghatározására és értékének normatív igazolására vonatkozóan. Erre a kettős kihívásra adott válaszként azt javasoltam, hogy az állampolgárságot úgy fogjuk fel, mint egy önigazgató politikai közösségben való érdekelttség-alapú részvételt.³⁷

Mindenki számára előnyös olyan kormányzat alatt élni, amely tiszteletben tartja a törvényeket és egy sor szabadságot, jogot és előnyt biztosít állampolgárai számára. A demokrácia az a kormányzati forma, amely legvalószínűbb, hogy ehhez az eredményhez vezet. A demokrácia ugyanakkor nem pusztán egy kormányzat a nép szá-

³⁵ López-Guerra, lásd 16. jegyzet, 231.

³⁶ Mivel ezek pusztán mutatók, nem mindig kategorizálják helyesen az embereket. Például a *ius soli* törvénye, amely állampolgárságot ad a turisták gyermekeinek, talán túlságosan is inkluzív. Viszont ez a törvény más érvek alapján megvédhető, és komoly érvek hozhatók fel annak igazolására, hogy jobb általánosított mutatókat használni, mintsem a hatóságok széleskörű belátására bízni egy személy állampolgársággal kapcsolatos érdekeinek az elbírálását. Lásd általában Carens, Joseph H.: *Who Belongs - Theoretical and Legal Questions about Birthright Citizenship in the United States*, University of Toronto Law Journal, 1987, 37. évf 413.

³⁷ Lásd erről Bauböck, Rainer: *Paradoxes of Self-Determination and the Right to Self-Government*; In: Eisgruber, Christopher L. és Sajó András (szerk.): *Global Justice and the Bulwarks of Localism: Human Rights in Context*; Brill Academic Pub, 2005; Bauböck: *Towards a Political Theory*, lásd feljebb, 7. jegyzet

mára, hanem egyben kormányzás a nép által. Az önkormányzás az, ami egy demokráciában való tagságot lényegében értékessé teszi, és olyan demokratikus kormányzatot biztosít, amelynek legitimitása a legjöndulatosabb nem demokratikus kormányzaténál is felsőbbrendű. Ebben az értelmezésben a politikai részvétel joga a demokratikus állampolgárság alapját képezi.

Az érdekeltség fogalma elsősorban azt a gondolatot fejezi ki, hogy a polgároknak nem csak alapvető érdekeik vannak a politikai folyamat kimenetelét illetően, hanem igényük is, hogy ebben a folyamatban résztvevőként képviselve legyenek. Másodsorban, a részvétel kritériumként szolgál a tagságra és a szavazati jogra való igények elbírálásakor. A közösség érdekeltjeiként kell elfogadni azokat, akiknek életkörülményeik révén jövőbeni jóléte függ a politikai közösség virágzásától. Ők továbbá fenntarthatják a jogot, hogy részt vegyenek a közösség jövőjét meghatározó kollektív döntéshozatalban.³⁸

Hogyan lehet ezt az elvet a külföldön élő állampolgárookra és azok politikai jogaira vonatkoztatni? A külföldön élő állampolgárok egyes csoportjait könnyen belátható módon érdekeltségek kapcsolják származási helyükhöz, míg másokat nem. Ilyenképpen a külső szavazás nem minden külföldön élő polgár egyetemes joga, de nem is egy illegitim külső beleszólás a hazaiak dolgába. Normatív vizsgálódásunkat itt be is fejezhetnénk, és ráhagyhatnánk az egyes alkotmányos tradíciók demokratikus folyamataira és jogértelmezéseire ezeknek a kérdéseknek a rendezését. Az érdekeltség, mint az állampolgárság és a szavazati jog kritériuma azonban olyan vezérfonalat szolgáltat, amely lehetővé teszi, hogy túllépjünk a nem túl érdekfelesztő következtetésen, miszerint a külső szavazati jog megengedhető,

³⁸ Már korábban kiemeltem, hogy az állampolgársághoz kötődő igényt abból a függőségből lehet levezetni, hogy egy konkrét kormány garantálja az alapvető jogokat. Lásd erről: Bauböck, Rainer: *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar Publishing, 1994, lásd szintén: Barry, Brian: *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*; Harvard University Press, 2001.

Most úgy vélem, hogy ez a kritérium túl széleskörű. Sok emberi jog egy külső kormányzat intézkedéseitől függhet, ennek viszont nem kell szükségszerűen alapot képeznie az állampolgárságra és a választási részvételre való igénynek. Az iraki polgárok alapvető jogait mélyen érintette az USA külpolitikája, de ez nem ad jogot az iraki polgároknak arra, hogy szavazzanak az USA választásain.

de nem kötelező. Normatív eszközként szolgál a különböző országok egyéni berendezkedéseinek vizsgálatához. Egy ilyen összehasonlító elemzésnek két vonalon kell haladnia: először is fel kell mérnünk az egyéni igények erejét, majd végig kell gondolnunk az öngazgatás strukturális feltételeit. Mindkét aspektust olyan kontextuális változóként kell felfognunk, amelyek empirikus tudást és a normatív érvek finomhangolását igénylik a konkrét körülményekre adott válaszként. A tanulmány IV. részében azt vizsgálom, hogy a külső szavazati jogok hogyan változnak a jogok birtoklóinak és a biztosított jogok típusainak függvényében; az V. részben pedig a külhoniak különböző eredeteit tárgyalom, illetve a külső szavazás hatását a hazai önkormányzásra. [...]

V. A külső állampolgárság kontextusai

Amikor induktív módon fejlesztünk ki egy elméleti normatív javaslatot, vagyis konkrét esetekből indulunk ki, mindig hasznos feltenni a kérdést, hogy mik az empirikus háttér-feltételezések, és hogy a normatív ítélet hogyan változik, amikor az empirikus kontextus eltér a feltételezett standard esettől. A kontextus, amit eddig a normatív elemzés általános háttérének tekintettem, az az, hogy az ideiglenes és végleges kivándorlók önként hagyták el országukat, és hogy számuk (vagy azok száma, akik használni fogják szavazati jogukat) kicsi a hazai lakossághoz képest. Az elemzés utolsó részében most azokra az esetekre fogok koncentrálni, amelyeknél ezek a háttér-feltételezések már nem érvényesek. Hogyan értékeljük a szavazati jogot azokban az esetekben, amelyekben az emigráció inkább kényszerített volt, semmint önkéntes? És mik azoknak a csoportoknak az igényei, akiket nem az emigráció, hanem a nemzetközi határok átrajzolása választott el anyaországuktól? És végül, hogyan kellene számításba vennünk a nagy külső közösségek potenciális befolyását a választások kimenetelére? Vajon a külső közösség hozzávetőleges méretével inkább nő vagy inkább csökken a külső szavazati jogra való igény ereje? [...]

B. Határon túli (rokon)kisebbségek

Számottevő külföldön élő népesség kétféleképpen tud kialakulni: vagy azáltal, hogy emberek vándorolnak át a nemzetközi határok fölött, vagy azáltal, hogy a nemzetközi határok vándorolnak át az emberek fölött. Ez utóbbi gyakran etnikai-nemzeti kisebbségeket hoz létre. Ezeket őshonos kisebbségekként határozhatjuk meg (nem újkeletű bevándorlás eredményei), akiknek kultúrája, nyelve és történelme azonos egy külső anyaország domináns lakosságának kultúrájával; és akikre ez a másik állam mint a szélesebb nemzeti közösség részére tekint, vagy mint amit külső védelem illet. Ez a jelenség különösen jellemző Közép- és Kelet-Európában, amelynek nyelvileg és etnikailag meglehetősen sokszínű tájait magukat nemzetállamként deklaráló entitások darabolták fel három hullámban (a két világháborút követően és a vasfüggöny lehullása után).

Az ilyen határon túli kisebbségek a legtöbb esetben állampolgárai annak az országnak, melyhez szülőföldjük immár tartozik, ugyanakkor elvesztették annak az államnak az állampolgárságát, amelytől elválasztották őket. Van azonban néhány kivétel. A balti államok például csak azoknak adták vissza automatikusan az állampolgárságot, akik (vagy akiknek felmenői) már 1940-ben is rendelkeztek vele. Így a nagyszámú lettországi és észtországi orosz kisebbség tagjai, akik többnyire azután telepedtek le ezekben az országokban, hogy a Szovjetunióhoz csatolták azokat, nem kaptak állampolgári státust 1990-ben. A függetlenséggel ők hontalanná váltak, és honosításért kellett folyamodjanak, meglehetősen szigorú követelmények mellett.³⁹ A korábban föderális szocialista államként létező Csehszlovákiában és Jugoszláviában a szétválás után a tagság kezdeti meghatározására az azelőtt viszonylag jelentéktelen állampolgári státust használták. Például csak azok a csehszlovák polgárok kaptak automatikusan állampolgárságot az 1992-ben megalapított független Cseh Köztársaságban, akik előzőleg a cseh területek polgáraiként voltak bejegyezve. Ezzel együtt sok polgár, aki az új nemzetközi határ „rossz oldalán” lakott, végül folyamodhatott kettős állampolgárságért.⁴⁰

Még azokban az esetekben is, amikor ezek a határon túli kisebbségek nem tarthatták meg anyaországuk állampolgárságát, ezen

³⁹ Lásd általában: Brubaker, Rogers William: *Citizenship Struggles in Soviet Successor States*; International Migration Review, 1992, 26. évf, 269.

⁴⁰ Lásd bővebben *Citizenship Policies in the New Europe*, 12. jegyzet.

országok kormányai erősíthetik a kulturális és a politikai kötelekeket azáltal, hogy akár egy külső, kvázi-állampolgársági státust⁴¹, akár kettős állampolgárságot biztosítanak számukra. 2001 óta Magyarország, Szlovákia és Szlovénia is bevezette a maga státustörvényét külhoni kisebbségi közösségei számára.⁴² Románia felkínálta az állampolgárságot Moldova többségi lakosságának, miközben ebben az országban a lázadó transznisztriai tartomány lakosai orosz állampolgárságért folyamodtak.⁴³ Magyarországon 2004 decemberében az alacsony részvétel okán elbukott a népszavazás, amelyet a szomszédos államokban élő 3 millió magyarnak adandó formális kettős állampolgárság bevezetéséről tartottak.⁴⁴

Az anyaországok és határon túli kisebbségeik határokon átnyúló igényei olyan komplex problémák, melyeket normatív elméleti szempontból eddig alig tárgyaltak. Én itt csak röviden érintem a kérdést, hogy vajon ezeknek a csoportoknak kellene-e szavazati jogot és – ami ezt feltételezi – külső állampolgárságot biztosítani.

Első ránézésre a határon túli kisebbségek külső szavazati jogának ügye hasonlóan tűnik a kényszerített kivándorlókéhoz. Mindkét csoportot fizikailag elválasztották attól az államtól, amelynek polgárai voltak, és beleegyezésük nélkül megvonták tőlük állampolgári jogait. Van azonban egy fontos különbség, ami akkor mutatkozik meg, mikor orvosolni szeretnének a sérelmeket. A kényszer-kivándorlók igényelhetik a szülőföldre való visszatérést, vagy hogy visszakapják az állampolgárságukat, akár még mielőtt hazatérnének. Ezzel ellentétben a határon túli kisebbségek továbbra is a hagyományos szülőföldjükön élnek. Így a jóvátételi igény két különböző követelést tartalmazhat: az új nemzetközi határ felülvizsgálatát

⁴¹ Lásd I.A. alfejezet.

⁴² Lásd az illető országokról szóló fejezeteket: *Citizenship Policies in the New Europe*, lásd 12. jegyzet.

⁴³ Lásd általában Iordachi, Constantin: *Dual Citizenship and Policies Toward Kin Minorities in East-Central Europe: A Comparison Between Hungary, Romania and the Republic of Moldova*; In: Kántor Zoltán, Majtényi Balázs, Ieda Osamu, Vizi Balázs és Halász Iván (szerk.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, 2004, 239.

Elérhető: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/chapter08.pdf.

⁴⁴ Lásd erről Kovács Mária: *The Politics of Dual Citizenship in Hungary*, *Citizenship Studies*, 2006, 10.4.431-451.

és szülőföldjük újraegyesítését az anyaországgal, vagy a határok megnyitását annak érdekében, hogy emigrálhassanak és az anyaországukban letelepedhessenek. Az utóbbi megoldás általában kevés ellenvetésbe ütközne azon állam részéről, amelyben éppen tartózkodnak, melynek hatóságai sokszor még örülnének is, ha egy területükön élő nemzeti kisebbség a határaikon kívülre telepedne. Ezzel szemben az, hogy elveszítsenek egy olyan területet, melyet az újonnan alakult állam szerves részének tekintenek, a legtöbb esetben heves ellenállásba ütközne.⁴⁵ Annak tárgyalása, hogy a területi revízió igénye milyen feltételek mellett indokolt, messze túlmutatna a tanulmány keretein, és tulajdonképpen irreleváns is a külső szavazás kérdését illetően. Így tehát abból a feltételezésből indulok ki, hogy maga a határ legitim, és nem kell átrajzolni. A következőkben két konstellációt kell megvizsgálnunk. Először is azt az esetet, amikor a határon túli kisebbség továbbra is a szülőföldjén marad, de külső politikai részvételi jogokat követel magának anyaországában; másodsor pedig azt az esetet, amikor a határon túli kisebbség tagjai átvándorolnak anyaországukba, de igényt tartanak külső szavazati jogra a hagyományos szülőföldjük szerinti országban.

Az első esetben az a kérdés, hogy miként alkalmazzuk az érdekeltség kritériumát ezekre a kisebbségekre. Az ilyen kisebbségeknek alapvető joguk van ahhoz, hogy szülőföldjükön maradjanak, és teljes jogú állampolgárai legyenek annak az országnak, melyben élnek, anélkül, hogy etnikai származásuk, vallásuk vagy nyelvük miatt hátrányos megkülönböztetés érné őket. Ennek ellenére a történelmük, miszerint beleegyezésük nélkül bekebelezték őket egy olyan államba, melyet egy kulturálisan eltérő nemzeti többség ural, valószínűleg a különbözőség érzését fogja kelteni, amit megerősít majd a diszkrimináció tapasztalata, de ez a másság érzet anélkül is megmaradhat.

A kisebbség tagjai különböző formákban reagálnak erre a helyzetre. Különbözőségekre tekinthetnek a múlt terheként, és választhatják a teljes asszimilációt a többségi társadalomba; újradefini-

⁴⁵ Van olyan elmélet is, amely szerint bizonyos feltételek mellett a politikai elit racionálisan az állam területének csökkentése mellett fog dönteni, lásd Lustick, Ian S. : *Thresholds of Opportunity and Barriers to Change in the Right-Sizing of States*, In: O'Leary, Brendan; Lustick, Ian S. és Callaghy, Thomas (szerk.): *Right-Sizing the State: The Politics of Moving Borders*; Oxford University Press, 2001, 74

álthatják magukat diaszpóráként, melynek „szülőföldjét” az anyaállam képviseli; vagy követelhetik önálló politikai közösségként való elismerésüket azon az államon belül, ahol élnek. Az első esetben a vágyuk, hogy tagjai lehessenek az öngazgató politikai közösségnek, az egyenlő állampolgárság révén lesz kielégítve, abban az országban, ahol élnek. A második esetben ez az igény egyszerre irányul az anyaország és a lakhely szerinti állam felé, és valamilyen formájú külső kvázi-állampolgárság vagy a kettős állampolgárság lehet a megfelelő megoldás. A harmadik esetben pedig az a követelésük, hogy az állam, amelyben élnek, alakuljon át megosztott kultúrájú demokráciává, amelyben egyaránt lehetnek polgárai a tágabb értelemben vett államnak és egy államon belüli autonóm politikai közösségnek. Nem lehet általános előrejelzést adni azt illetően, hogy ebből a három alapvető fejlődési irányból (egyéb köztes lehetőségek mellett) melyiket fogják választani a kisebbségek, minthogy ez nagyban függ a politikai mobilizációtól és a konfliktusok kimenetelétől. Azt is gondolom továbbá, hogy e három állampolgársági követelés közül egyiket sem szabad illegitimnek minősíteni. A második és harmadik megoldás között azonban általában választani kell. A kivételes eseteket leszámítva azok a kisebbségek, amelyek tartózkodási államukban politikai autonómiát élveznek és teljes jogú állampolgárok, nem követelhetik ezzel egy időben azt, hogy (külső) állampolgárai legyenek anyaországuknak.⁴⁶

A határon túli kisebbségeket érintő második konstelláció arra az esetre vonatkozik, amikor tagjai áttelepednek az anyaországba,⁴⁷ de megtartják annak az államnak az állampolgárságát, ahonnan származnak, és élni szeretnének külső szavazati jogukkal. 1989-ben közel 370.000 török nemzetiségű lakos emigrált Bulgáriából Török-

⁴⁶ A kivételes esetek tárgyalását lásd Bauböck, Rainer: *The Trade-Off Between Transnational Citizenship and Political Autonomy*; In: Faist, Thomas (szerk.): *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*, Ashgate Publishing, 2007

⁴⁷ A tényezők egy másik együttese, amely nem képez a tipikus önkéntes kivándorlás esetétől eltérő kihívást, az, amikor a kivándorlók a származási ország domináns többségének tagjai, és a kibocsátó- és fogadóország kulturális és politikai értelemben állami szinten „rokonsági” kapcsolatot tart fenn. Lásd például a Portugáliában élő brazil bevándorlók esetét.

országba egy erőszakos asszimilációs kampány hatására.⁴⁸ Sokan közülük azóta visszatértek, de többnyire azok is megtartották bolgár állampolgárságukat, akik nem. Törökország felajánlotta számukra a kettős állampolgárságot, részben azért, hogy elősegítse a visszatérésüket. Bulgáriában elfogadták a kettős állampolgárságot és a külső szavazati jogot, arra számítva, hogy ezzel majd nagyszámú bolgár nemzetiségű külfonit mozgósítanak.⁴⁹ A 2001-es parlamenti választásokon azonban körülbelül 50.000 szavazatot adtak le Törökországban, míg összesen alig 4000-et máshol a világon, a Törökországban leadott szavazatok háromnegyede pedig az MRF-et⁵⁰ támogatta, vagyis azt a pártot, amely a török nemzetiségi képviselőt látja el Bulgáriában.⁵¹ Ez tehát egy olyan kisebbség, amelyet kikényszerítettek az országból, és arra használja külső szavazati jogát, hogy erősítse az országban maradt kisebbség képviselőt.

Az olyan társadalmakban, amelyeket egymással versengő nemzetépítési projektek jellemeznek, a stabil demokrácia kiépítéséhez szükség van ennek az ellentétnek az elsimítására olyan kisebbségi jogok által, amelyek a kulturális védelemtől a területi autonómiáig terjednek. A nemzeti kisebbségek sikeres beilleszkedése belsőleg differenciált tartalmú állampolgársághoz vezet, de általában nem jár vele együtt a külső állampolgárság egy anyaországban. Azonban ha egy kisebbségnek van egy anyaországa, amelyhez fordulhat, akkor a vélt vagy valós elnyomás könnyen vezethet az anyaország és a tartózkodási állam közötti nemzetközi konfliktushoz. Ebben a szakaszban fontos szerepet fognak játszani a konfliktus megoldásában az érintett országok olyan kétoldalú megállapodásai, amelyek biztosítják az anyaország számára a kisebbség védelmezőjének ideiglenes szerepét. A végső cél azonban egy olyan belső megállapodás, amely alapján a kisebbséget végérvényesen elfogadják, mint egy többnem-

⁴⁸ Vasileva, Darina: *Bulgarian Turkish Emigration and Return*; *International Migration Review*, 1992, 26. 2. 342, 347

⁴⁹ Ozgür-Baklacioglu, Nurcan: *Dual Citizenship, Extraterritorial Elections and National Policies: Turkish Dual Citizens in the Bulgarian-Turkish Political Sphere*, In: Ieda, Osamu (szerk.): *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?*, Slavic Research Center, 2006, 319, 328

Elérhető: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe211/publish/no9_ses/I8_nurcan.pdf

⁵⁰ [Movement for Rights and Freedoms (Mozgalom a Jogokért és Szabadságokért) – fordítói megjegyzés]

⁵¹ *Lásd 50. jegyzet*

zetiségű demokrácia szerves részét, és a kisebbség a maga részéről elfogadja, hogy az öngazgatásra vonatkozó igényei kielégíthetők a tágabb politikai közösségen belül is, anélkül, hogy külső állampolgárai lennének anyaállamuknak. [...]

Következtetés

Ebben a tanulmányban amellet érveltem, hogy az állampolgári státust és az ezzel járó jogokat azok számára kell fenntartani, akik érdekeltséggel rendelkeznek a politikai közösség jövőjében. Ezt az elvet kell szem előtt tartani, amikor az egyes elrendezéseket normatívan értékeljük, figyelembe véve ugyanakkor, hogy ahhoz, hogy eseti ajánlásokat vagy kritikát vezessünk le belőle, minden esetben szükséges a speciális eset kontextusba helyezése.

Amikor arról beszélünk, hogy az érdekeltség-alapú állampolgárság elve hogyan alkalmazható az emigránsok által a szülőföldjükkel szemben megfogalmazott igényekre, először is figyelembe kell vennünk azt a történelmi és globális kontextust, amely az utóbbi időkben viszonylag drasztikusan megváltozott a tömeges migráció korábbi hullámaihoz képest. Az I. fejezetben amellet érveltem, hogy a legfontosabb változást a demokratikus államok migrációra adott intézményi válaszaiban kell keresni. Az állampolgárság már nem annyira kirekesztő, mint amilyen korábban volt, úgy az államhatáron belül, mint azokon kívül. Ha úgy határozzuk meg az állampolgárságot, ahogyan azt Hannah Arendt tette, miszerint az „a jogokhoz való jog”,⁵² akkor ez a fejlemény jellegét tekintve progresszív, hiszen azoknak a migránsoknak kínál lehetőséget státushoz és így jogokhoz való hozzáféréshez, akiknek alapvető jogai korábban mindig bizonytalanok voltak.

Az állampolgárság azonban nem csupán a védelemhez való jogról szól, hanem egyben az öngazgató politikai közösségben való tagságot is jelöli. Az állampolgársággal járó legfőbb jogok ennek megfelelően a politikai részvételhez köthető jogok, melyek általánosan tagsághoz kötöttek. A képviselői demokráciákban azonban a

⁵² Arendt, Hannah: *The Origins of Totalitarianism*; Houghton Mifflin Harcourt, 1966, 294. [A könyv magyar kiadása: A totalitarizmus gyökerei Európa Kiadó, Budapest, 1992, 356. –ford. megjegyzés]

polgárok által megválasztott kormányzat törvényei nem csak a tagokra vonatkoznak, hanem egy területhez kötött joghatóságon belül érvényesülnek. E demokratikus öngazgatás input és output oldala közötti ezen diszkrepanciát tovább fokozza a migráció, amelynek következtében a rendszer(ek)ben nagy számmal jelennek meg állampolgársággal nem rendelkező lakosok és nem-rezidens állampolgárok.

Ebben a tanulmányban ennek a problémának egy specifikus aspektusával foglalkoztam: a külföldön élő állampolgárok szavazati jogával. Érvelésemmel szembe helyezkedtem azokkal, akik igazolni igyekeznek a külső szavazáshoz való egyetemes jogot, de azokkal is, akik szerint általánosan elutasítandó, minthogy a belügyekbe való illegitim külső beavatkozás. Az az ellenvetés, miszerint akik nem (közvetlen) alanyai a törvényhozásnak, azoknak nincs szükségük országgyűlési képviselőre, nagyon erős. Végző soron azonban nem meggyőző, mivel figyelmen kívül hagyja, hogy a migrációs folyamatok és a demokratikus normák fejlődése a II. világháború óta a politikai közösség fogalmának kitágulásához vezetett, amely immár túlnyúlik a területi határokon.

A transznacionális állampolgárság normatív elméletének kevés gyakorlati haszna lenne, ha az elemzés itt megállna, azzal a következtetéssel, hogy a demokráciáknak szabad kezet kell hagyni, hogy abban a formában szabályozzák a külső szavazati jogot, ahogyan szeretnék. Az érdekeltséget középpontba állító megközelítés valódi haszna a kontextualizáció második szintjén mutatkozik meg, amely a külföldön élő állampolgárok konkrét csoportjait vizsgálja, és azokat a specifikus körülményeket, melyek országról országra változnak. Bemutattam az érvrendszert, miszerint az átmenetileg külföldön tartózkodók és a konfliktus elől kivándorlók számára szükséges a külső szavazás lehetőségének fenntartása, meg kell azonban vonni a lehetőséget azoktól a generációktól, melyek már külföldön születnek, így felmenőikkel ellentétben már nem közvetlenül érdekeltek a kibocsátó ország sorsában. Amellett is érveltem, hogy a külföldön élő állampolgároknak nem különleges képviselőre van szükségük, minthogy az előre biztosított parlamenti helyek alkalmasak lehetnek arra, hogy csökkentsék a külföldről érkező szavazatok súlyát azokban az esetekben, amikor azok amúgy elárasztanák a hazai öngazgatást. Végül arra tettem javaslatot, hogy tegyünk különbséget a migránsok és a határon túli kisebbségek igényei között,

minthogy utóbbiak önkormányzásra való törekvéseit jobban meg lehet valósítani kisebbségi jogok és politikai autonómia garantálása által, mint az anyaország külső állampolgárságával.

Fordította: Szakács Borbála, Imre Erika és Muszka-Pál Réka