

Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány¹

Bevezetés

Írásom apropóját az a kormány által kezdeményezett népszavazás adja, amely a kiskorúak szexuális nevelésének egyes kérdéseit tűzte a napirendjére. Azonban nem kifejezetten a megfogalmazott népszavazási kérdésekkel foglalkozom: azt járom körül, hogy milyen célja lehet egy kormány által kezdeményezett népszavazásnak az alkotmányos demokráciákban, illetve arra vonatkozó elvárásokat is megfogalmazok, hogy a kormánynak milyen jellegű kampánytevékenységet kellene folytatnia ezekben az esetekben a népszavazási kampány során.

Kiindulópontként felvázolom a népszavazás mint jogintézmény alkotmányos rendeltetésével kapcsolatban megfogalmazott, elvi tételeket, majd politológiai szempontokat is bevonva tekintem át a négy, kormány által kezdeményezett népszavazás tapasztalatait, rámutatva a jogintézmény alkotmányos rendeltetése és politikai realitásban való működése közötti feszültségekre. Végül azokra az érvekre is kitérek, amelyek szerint a kormányt mint a népszavazás kezdeményezőjét megilleti a politikai véleménynyilvánítás szabadsága, ezért épp olyan módon vehet részt a kampányban, mint a kezdeményező magánszemélyek.

1 Népszavazás a magyar alkotmányos rendszerben az Alaptörvény előtt

1. Mivel a népszavazás a népszuverenitás gyakorlásának egyik formája, érdemes a népszavazásról szóló alkotmányos rendelkezések áttekintését a népszuverenitásról szóló klauzulával kezdeni. A korábbi Alkotmány úgy fogalmazott: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott

* Tudományos segédmunkatárs (TK JTI).

¹ Jelen írás a *Populizmus a közpolitika- és a jogalkotásban* elnevezésű, K 129245 azonosítószámú NKFIH projektek támogatásával készült. A kézirat lezárva: 2022. február 18.

képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”² A népszuverenitást kimondó rendelkezésen túl tartalmazta azt is, hogy országos népszavazás tárgya kizárólag „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet”, valamint megkülönböztette a kötelezően elrendelendő és a fakultatív, illetve a véleménynyilvánító és az ügydöntő népszavazásokat. Kötelezően elrendelendő volt a népszavazás, ha azt legalább 200 000 választópolgár kezdeményezte, míg fakultatív, ha annak kezdeményezője a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár volt.³ Emellett a korábbi Alkotmány kötőereje szerint különbséget tett a döntéshozó, valamint a véleménynyilvánító országos népszavazás között. A kötelező erejű népszavazás eredménye az országgyűlésre kötelező volt, vagyis kötelezte az országos népszavazáson kinyilvánított népakarat teljesítésére.⁴ Térey Vilmos rámutat, hogy kötelező volt a megerősítő népszavazás eredménye is, vagyis ha a népszavazás az országgyűlési aktusnak szükséges, de nem elégséges érvényességi feltétele.⁵ Az Alkotmány rendelkezéseiből következett, hogy a kötelezően elrendelendő népszavazás kötelező erejű népszavazás, azonban azt sem zárta ki, hogy az országos népszavazáson meghozott döntés más esetben is kötelezze a törvényhozót, s ennek megfelelően a korábbi népszavazási törvény értelmében az országgyűlést akkor is kötötte az ügydöntő népszavazás eredménye, ha azt az országgyűlés mérlegelése nyomán írták ki.⁶

2. Az alkotmányos rendelkezéseket az alkotmánybírói gyakorlat töltötte meg tartalommal, a testület korai elvi jelentőségű határozatai elsősorban a (tiltott) népszavazási tárgykörökkel, valamint a versengő népszavazási kezdeményezések problematikájával foglalkoztak. Az alkotmánybírák ez utóbbi kérdés kapcsán fejtették ki a kötelezően elrendelendő, valamint a fakultatív népszavazási kezdeményezések egymáshoz való viszonyát is.

Az egyik legismertebb népszavazási határozat⁷ alapvetően azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy referendum útján felosztható-e a parlament. Ennek kapcsán a testület kifejtette, hogy alkotmányos rendünkben a „népszuverenitás gyakorlásának

² 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 2.§ (2) bekezdés.

³ Ezeket a pontosításokat a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény iktatta be az Alkotmány normaszövegébe.

⁴ Térey Vilmos: Az országos népszavazás részletesebb szabályai. In: Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 915–923. o.

⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 26.§ (6) bekezdés: „A népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette.”

⁶ „Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező.” 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 8.§ (1) bekezdés.

⁷ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

elsődleges formája a képviselet”, valamint népszavazásra bocsátott kérdés „nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást”.⁸ A népszuverenitás-klauszulából a bírák azt is levezették, hogy a népszavazás az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére szolgáló komplementer jellegű intézmény.⁹

1997-ben az Alkotmánybíróság nem csupán megerősítette a korábbi megállapításait, de nagyon fontos kiegészítést is tett, amikor úgy foglalt állást, hogy „a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll”.¹⁰ Határozatukban a bírák kitértek a kötelezően elrendelendő és a fakultatív népszavazások egymáshoz való viszonyának kérdésére: „a kötelezően elrendelendő népszavazást tehát elsőbbség illeti meg a 28/C. § (4) bekezdésében meghatározott, a népképviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás elemeit egyaránt tartalmazó, mérlegelés alapján elrendelhető népszavazással szemben”.¹¹ Ez az elsőbbség az összegyűjtött aláírásoknak az országgyűlés elnökéhez való benyújtásától kezdődően illeti meg a 200 000 választópolgár kezdeményezésére induló népszavazást, s ha a hitelesítés eredménye alapján a népszavazást el kell rendelni, fakultatív népszavazás azonos tárgykörű kérdésekben kizárt.

A két országos népszavazási „fajta” egymásra vonatkoztatott értelmezése során az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy a véleménynyilvánító népszavazás azt biztosítja, hogy az állampolgárok közreműködjenek az országgyűlés döntéseinek meghozatalában, az eljárás eredménye azonban nem kötelezi a népképviseleti szerveket. Ehhez képest az ügydöntő népszavazások során annak eredménye kötelezi a képviseleti intézményt, vagyis a nép meghatározója lesz a szerv döntésének.

Fontos kérdés tehát a kezdeményezés és a kikényszeríthetőség, s ebben a tekintetben a kétféle eljárás egymástól lényeges eltéréseket mutat: fakultatív népszavazás esetén a kezdeményezés joga a képviseleti intézményeket (és 100 000 választópolgárt) illet meg, a többi döntés azonban az országgyűlés mérlegelésére van bízva. Vagyis az ügy ura teljes egészében a képviseleti szerv, ilyenkor a nép döntése szolgálhat legitímációs célokat vagy a nép akaratának előzetes megismerését. A közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás közötti együttműködésről van tehát szó, ami a képviseleti oldal igényei szerint alakítható.

Kötelezően elrendelendő népszavazás esetén ezzel szemben az eljárás minden mozzanatát tekintve az ügy ura a nép: az országgyűlésnek nincsen lehetősége sem a kezdeményezés, sem a kikényszeríthetőség befolyásolására, a népképviseleti szerv köteles minden cselekményt megtenni a népszavazás lefolytatása és a nép döntésének megvalósítása érdekében, valamint köteles tartózkodni minden olyan

⁸ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

⁹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 37.

¹⁰ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

¹¹ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

cselekménytől, amely ezt gátolhatná, és más szerveket is köteles távol tartani ettől. Az alkotmánybírák leszögezték azt is, hogy kötelező népszavazás esetén a támogatás megvalósulása automatikusan a képviseleti szerv fölé helyezi a közvetlen hatalomgyakorlást. Valamint megvonták a kétféle népszavazási eljárás egymáshoz való viszonyának mérlegét, amikor kimondták, hogy

a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll: az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül. Ebből az is következik, hogy a képviseleti hatalomgyakorlással vegyes, az Országgyűlés rendelkezésétől függő népszavazást is megelőzi a kötelező népszavazás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája.¹²

Az alkotmánybírák azt is elemezték, hogy a népszavazáshoz való jog mint politikai alapjog érvényesülésének biztosítása érdekében milyen köteleességek terhelik az állam szerveit. Politikai alapjogok érvényesülésének garantálásához nem elegendő az államnak a beavatkozástól tartózkodnia, pozitív intézményvédelmi kötelezettségének is eleget kell tennie: az intézményvédelem mércéje pedig az alkotmányos feladat megvalósítása. A kötelező népszavazás esetén ez a zavartalan közvetlenséget, a népszavazási eljárás képviseleti befolyástól való függetlenségét, önállóságát és elsőbbségét jelenti.

2 Népszavazási szabályok az Alaptörvény hatálybalépését követően

3. Az Alaptörvény módosított a népszuverenitás klauzulán, a szöveg szerint ugyanis a „nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. Vagyis az alkotmányos szöveg *expressis verbis* tartalmazza, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás kivételes. Eltűnt tehát a számos vitára alkalmat adó „valamint” fordulat.¹³ Az alkotmányos szöveg lényegesen egyszerűsített a népszavazásra vonatkozó rendelkezéseken is: „Legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés

¹² 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 341.

¹³ A kétféle forma, vagyis a közvetlen és a képviseleti egyenrangúságáról szóló érveket a korábbi normaszöveg „valamint” fordulatával alapozta meg Fricz Tamás. L. Fricz Tamás: Kis János téved. *Népszabadság* 2007. november 29.

az Országgyűlésre kötelező.”¹⁴ Fontos változás tehát, hogy eltűnt a véleménynyilvánító népszavazás, tehát ha érvényes és eredményes népszavazásra kerül sor, az az országgyűlést kötelezi.¹⁵ Fennmaradt a kötelezően elrendelendő és a fakultatív népszavazások közötti különbségtétel, előbbit legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére az országgyűlés köteles elrendelni, utóbbit elrendelheti a „köz-társasági elnök, a Kormány vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére”. Az Alaptörvény azt is tartalmazza, hogy az „érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező”.¹⁶ Tehát amennyiben az országgyűlés úgy döntött, hogy bizonyos kérdésben elrendeli a népszavazást, az így hozott döntés is – amennyiben kimeríti az érvényességre és eredményességre vonatkozó feltételeket – köti a törvényhozót.

Jelentős és a népszavazási kezdeményezések sikerességét nehezítő módosítás, hogy az Alaptörvény 50%+1-es részvételi kvórumot vezet be: „Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”¹⁷ Ez tehát a korábbi szabályokhoz képest erős szigorítás, ugyanis korábban elegendőnek bizonyult, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az új szabályokból az olvasható ki, hogy a sikeres népszavazás a magas részvétel kérdése. A korábbi sikeres népszavazások részvételi adatait elemezve kimutatható, hogy az Alaptörvény rendszerében a sikeres népszavazás esélye meglehetősen alacsony.¹⁸

4. Az alkotmányos szöveg módosulásai ellenére az Alkotmánybíróság gyakorlata továbbra is túlnyomó részben a korábban megfogalmazott, elvi jelentőségű megállapításokra támaszkodik. A testület 2013-ban jelentette ki, hogy „az Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat.”¹⁹ Így a bírák változatlan tartalommal állapítják meg, hogy a népszavazás a parlamentáris demokráciában komplementer

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers* 2014. 35. sz. 5. o.

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (1) bekezdés.

¹⁷ Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (4) bekezdés.

¹⁸ Jakab András – Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In: *A magyar jogrendszer állapota* (szerk. Jakab András – Gajduschek György). MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest 2016. 319. o.

¹⁹ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27].

jellegű intézmény, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll. A népszavazáshoz való jog mint alanyi jog magában foglalja a népszavazás kezdeményezésének és támogatásának jogát, valamint a szavazáson való részvétel jogát is. A népszavazáshoz való jogot az Alaptörvény rendszerében az alkotmánybírák az alkotmányos dokumentum 8. cikk (1) bekezdéséből vezetik le, amely a testület szerint közvetve a választók kezdeményezéshez való jogát is magában foglalja. Ezt a gondolatot továbbfűzve fejtette ki a határozat, hogy a politikai részvételi jog bizonyos elemei nem pusztán a választók individuális jogát jelentik, hiszen a részvételre irányuló jog része az aláírásgyűjtéshez való jog, amelyet az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosít. Ehhez azt is hozzátették a bírák, hogy a

politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenképpel országos népszavazáson keresztül történhet.²⁰

A korábbi alkotmányos gyakorlat elvi tételeinek alkalmazhatóságát erősítette meg a testület az 1/2014. (I. 21.) AB határozatban,²¹ valamint a 15/2017 (VI. 30.) döntésében is. Utóbbi esetben a bírák részletesebben elemezték a népszavazás korlátait. Kifejtették, hogy az Alaptörvény által állított egyik kifejezett korlát az, hogy a népszavazás tárgya csak az országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A másik kifejezett korlátot az Alaptörvény által tételesen kizárt tárgykörök jelentik. Jelentős az a megállapítás is, amely szerint népszavazás kifejezetten irányulhat törvény kezdeményezésére, módosítására, hatályon kívül helyezésére vagy akár az országgyűlés más döntésére is.²² A népszavazás részletszabályait az Alaptörvény nem tartalmazza, az arra vonatkozó részletes szabályok megalkotása a törvényhozás feladata, s a törvényhozó döntési szabadságának korlátot állít az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint a népszavazáson való részvétel jogával összefüggő, állami objektív jogvédelmi kötelezettség.²³

²⁰ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]–[30].

²¹ 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25].

²² 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [35].

²³ 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [38].

3 Kormány által kezdeményezett népszavazások

5. Népszerű kijelentés, hogy a nép közvetlen bevonása a döntéshozatalba erősíti a demokratikus működést, sőt, a népszavazásnak kisebbségvédelmi funkciót tulajdonítanak. De mit mutat a gyakorlat? Politikatudományi elemzések szerint a népszavazás kezdeményezőjének személye erősen meghatározza annak dinamikáját és megvalósulását – ezzel szemben azok a kérdések, hogy a referendum ügydöntő vagy véleménynyilvánító, kötelező vagy fakultatív, jóval kevesebb relevanciával bírnak. A kormányzat által kezdeményezett népszavazásokról elmondható, hogy azok általában²⁴ a kormány tekintélyének megerősítését, politikai irányvonalának támogatását szolgálják. Általában kevésbé demokratikus természetűek, mint a polgárok kezdeményezésére induló referendumok, s ennek indokai könnyen beláthatók, hiszen a népszavazás kezdeményezője minden esetben politikai aktor, aki a közvélemény irányítására, a politikai diskurzus tematizálására törekszik. A kormánynak erre különösen alkalmas eszközök állnak rendelkezésére.²⁵

Többféle célja lehet annak, ha egy kormány népszavazási kérdéssel fordul a választókhoz: így a kormányon vagy a kormány mögötti politikai erőkön belüli feszültségek csökkentése, vagy egy olyan jogszabály elfogadása, amely nem élvez a parlamenti többség támogatását. A referendumnak lehet plebiszcitárius motivációja is, ezekben az esetekben egy (általában) erős politikai vezető arra törekszik, hogy a népakaratra hivatkozva kormányozzon, ám a népakaratot maga kívánja alakítani. Tulajdonképpen arról van szó, hogy a referendum társadalmi legitimitációt kölcsönöz bizonyos politikai döntésnek – adott esetben maga mögé utasítva a jog és a jogintézmények uralmának elvét.²⁶ És létezik az ún. „politikailag kötelező” népszavazás is, amikor a kormány politikailag nem engedheti meg magának, hogy döntést hozzon anélkül, hogy arra külön is felhatalmazást kérne az emberektől.

Magyarországon 2022. január 1-ig mindösszesen három alkalommal került sor olyan népszavazásra, amelynek kezdeményezője a kormány volt, az alábbiak szerint: 1997. november 16-án népszavazás Magyarország NATO-csatlakozásáról; 2003. április 12-én népszavazás Magyarország EU-tagságáról; 2016. október 2-án népszavazás az Európai Unió migrációs válságintézkedéseiről. Valamint 2022. április 3-án olyan

²⁴ De nem minden esetben, hiszen előfordulhatnak civil szerveződések által kezdeményezett olyan népszavazások, amelyek végül politikai értelemben a kormányt erősítik, illetve a népszavazások történelme szolgáltat példát olyan, a kormányzat által kezdeményezett népszavazásra is, amely végül gyengítette a közhatalom birtokosait. Így például tulajdonképpen a kormányzó párt és annak miniszterelnöke javaslatára került sor a Brexit-népszavazásra, amely végül David Cameron bukásához vezetett.

²⁵ Laurence Morel: *The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies*. In: *Referendum Democracy* (szerk. M. Parkin – A. Mendelsohn). Palgrave Macmillan, London 2001. 48–49. o.

²⁶ Nadia Urbinati: *Democracy Disfigured – Opinion, truth and the people*. Harvard University Press, Cambridge – London 2014. 171. o.

népszavazásra kerül sor, amelyen négy kérdés megválaszolásával a választópolgárok a kiskorú gyermekek szexuális nevelésével összefüggő, közelmúltban alkotott jogszabályokról mondhatnak véleményt. A négy referendum mindegyike elhelyezhető az előzőekben összefoglalt politikatudományi tipológiában.

6. Az 1997-es és 2003-as népszavazások olyan kérdésekben hoztak döntést – a NATO-hoz és az Európai Unióhoz való csatlakozás –, amelyek az ország hosszú távú, politikai ciklusokon átívelő jövőjét, tulajdonképpen nemzeti önazonosságát határozzák meg. Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy mely katonai szövetséghez tartozunk, milyen gazdasági berendezkedést kívánunk megvalósítani, sőt, egy bizonyos értékközösség választása nem egyetlen kormány ügye, nem egy politikai ciklusra szóló döntés.

Magyarország NATO-hoz való csatlakozásának ügyében a legerősebb politikai pártok között nem alakult ki éles nézetkülönbség,²⁷ bár nem folytattak az egész országot elborító, politikai hirdetésekkel operáló kampányt sem. A pártok a szolid kampány okaként elsődlegesen pénzhiányra hivatkoztak. Emellett a kormány sem folytatott erős politikai kampányt: ismeretterjesztő hirdetések kerültek ki, amelyet elsősorban cégek, szervezetek intéztek. Erre a kormánytól lehetett pályázat formájában támogatást igényelni, elsősorban olyan projektekre, amelyeknek célja az állampolgári tudatosítás volt. A kormány részéről a Belügyminisztérium kampányolt, amelyet a szavazás előtt mindösszesen 8 nappal kezdett meg, s elsősorban a részvételre buzdított. Szlogenje ez volt: „Európa ránk figyel!”²⁸ A NATO-népszavazás tehát olyannak tekinthető, amelynek esetén a kormány nem tehetette meg, hogy a társadalom véleményének kikérése nélkül hozzon döntést, tulajdonképpen politikai szempontból kötelező volt, illetve bizonyos társadalmon belüli feszültségek kezelését is célozta.

Hasonló megfontolások övezték az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló népszavazást is. Ám az ezt megelőző kampány volumenében jóval felülmúlta a hat évvel korábit, és teljesen más marketingtechnikával operált. A fő cél ismét az információ terjesztése volt, azonban a népszavazás előtt mindössze két hónappal olyan elemzések láttak napvilágot, amelyek szerint a választópolgárok körében megnőtt a bizonytalanság. Ezért a politikai döntéshozók központilag irányított, az érzelmekre is ható, egyszerű, illetve markáns politikai üzenetet hordozó (az „igen,, szavazatokra buzdító) kampány mellett döntöttek. Számos szereplő folytatott párhuzamosan kampányt, elsősorban az EU Kommunikációs Közalapítvány, de bekapcsolódott a Miniszterelnöki Hivatal, a Belügyminisztérium, a Külügyminisztérium, valamint a politikai pártok és különböző szervezeteik is, bár részükről a pártokon

²⁷ Bár a parlamenten kívüli Munkáspárt és MIÉP NATO-ellenes kampányt folytatott, ez azonban azt is jelzi, hogy a politikai mainstream-ben egységes volt a NATO-tagság támogatottsága.

²⁸ A. R.: Óriásplakát, szórólap és becsomagolt repülő. *Népszabadság* 1997. november 1. 3. o.

átívelő konszenzust nem sikerült implicit módon érzékeltetni.²⁹ Végül a részvételi eredmények csalódást keltettek, bár a népszavazás érvényesnek és eredményesnek bizonyult, s a választópolgárok a csatlakozás támogatása mellett foglaltak állást. A népszavazás kezdeményezése a kormány számára az Alkotmányban előírt kötelesség volt, az ugyanis kimondta, hogy „ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: »Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?«”.³⁰ Ez egy korlátozott időbeli hatályú előírás volt az Alkotmány normaszövegében, amely nem konkrétan a csatlakozási szerződésről, hanem annak tényéről szólt. A népszavazás tehát a csatlakozás időpontjában fennálló struktúrát legitímálta.³¹ Összességében egy jogilag és politikailag is „kötelező” népszavazásról volt szó.

7. Lényegesen eltérő kérdésben és politikai környezetben került sor a 2016-os referendumra. Ekkor a feltett kérdés így szólt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” Erre a népszavazásra tehát nem olyan, Magyarország geopolitikai, nemzetbiztonsági, gazdasági jövőjét évtizedekre fajsúlyosan meghatározó kérdésben került sor, mint a két nagy nemzetközi blokkhoz való csatlakozás tárgyában megrendezett népszavazások voltak.³² A bevándorlás-politikáról szóló voksolás alapvetően a kormány által érvényesített, politikai döntések megerősítéséről szólt. Így nem meglepő, hogy számos szempontból a kormány jóval erőteljesebb kampányt folytatott a két fentebb tárgyalt népszavazáshoz képest. A bevándorlással kapcsolatosan a kormány legalább másfél évig folytatott erőteljes kommunikációt, bár ezek nem mindegyike minősül szűken vett kampányköltségnek. A Miniszterelnöki Kabinetiroda tájékoztatása szerint végül 6,7 Mrd forintot tett ki a kampány költsége, bár az atlatszo.hu információi szerint valójában inkább 15 Mrd forint körüli összeggel kell számolni.³³ Az elköltött pénzüsszezből a kampány intenzitására lehet következtetni, de érdemes áttekinteni a kommunikált üzeneteket is.

²⁹ Csókay Ákos: Az EU Kommunikációs Közalapítvány tájékoztató tevékenységének eredményessége az elvégzett társadalomkutatások tükrében. *Marketing – Menedzsment* 2003. 2. sz. 10–15. o.

³⁰ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 79.§

³¹ Chronowski Nóra – Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz. 18. o.

³² Bár lehetséges olyan érvelés, amely szerint a határok „megnyitása” egy befogadó bevándorlás-politikával vethet fel a népességetnikai összetételével összefüggő, vagy akár biztonságpolitikai szempontból jelentős kérdést.

³³ Sepsi Tibor – Erdélyi Katalin: Kiszámoltuk a kvótakampány teljes állami költségét: 17 milliárd forintot vertünk el. <http://atlatszo.hu/kozpenz/2016/11/15/kiszamolunk-a-kvotakampany-teljes-allami-koltseget-17-milliard-forintot-vertunk-el/> (2022.02.16.)

A kormányzati kampánytevékenység – az „Üzenjünk Brüsszelnek”, „Tudta?”, „Ne kockáztassuk” kezdetű kampányanyagok – leegyszerűsített és gyakran kétes valóság-tartalmú üzenetekkel operáltak, például „Tudta, hogy Brüsszel egy városnyi illegális bevándorlót akar Magyarországra telepíteni?” vagy „Ne kockáztassuk Magyarország jövőjét! Szavazzunk nemmel!” Nem tájékoztató jellegű információs kampányról volt tehát szó, ezért a propaganda kifejezés használata helyénvalóbbnak tűnik. A kormánypropaganda egyértelmű célja volt, hogy a választópolgárok érzelmeire és ösztöneire gyakoroljon hatást, a közölt üzenetek szándékosan leegyszerűsítettek voltak, azok információtartalma pedig semmiképp nem tekinthető kiegyensúlyozottnak vagy objektívnek. A kormányzati kommunikációs aktusok mentesek voltak a valódi érvektől, nem tértek ki a lehetséges pro és kontra érvekre. Ez a fajta érzelmi túltengés pedig ellehetetleníti a racionális demokratikus diskurzust. A korábban tárgyalt népszavazásokhoz képest az is jelentős különbség, hogy ebben az esetben a politikai erők között erős és éles megosztottság alakult ki: az ellenzéki pártok a kormánykampánnyal szemben ellentétes előjelű kampánytevékenységet folytattak.

Végül 2022. április 3-án egy olyan, négy kérdésből álló népszavazásra kerül sor, amely valójában arról a törvénymódosításról³⁴ szól, amelyet az országgyűlés 2021 nyarán fogadott el, s amely tulajdonképpen összemosza a pedofiliát a homoszexualitással, a gyermekek szexuális nevelését pedig a homoszexualitás és nemi átalakítások propagálásával. A szabályozás annak kritikusai szerint veszélyezteti az LMBTQI gyermekek lelki egészségét azzal, hogy ellehetetleníti, hogy információhoz és támogatáshoz jussanak a nemi identitásukat kereső vagy abban bizonytalan fiatalok.³⁵ Már maga a jogszabálmódosítás is éles politikai vitákhoz vezetett, azt végül 157 „igen”, 1 „nem” és 0 tartózkodás mellett fogadta el az országgyűlés.³⁶ Ezért – bár a kézirat lezárásának idején a népszavazási kampány még alig-alig indult el – várható, hogy 2016-hoz hasonlóan ismét élesen eltérő álláspontokat fognak képviselni a kormány és a politikai erők a népszavazási kampány során, mint ahogyan az érzelmi túltelítettség is jó eséllyel előre megjósolható. Fontos megjegyezni, hogy Magyarország történelmében első alkalommal kerül sor egy napon országgyűlési választásra és

³⁴ 2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról.

³⁵ Orosz minta alapján indított frontális támadást a szólásszabadság és a gyermekjogok ellen a kormány. <http://tasz.hu/cikkek/orosz-minta-alapjan-inditott-frontalis-tamadast-a-szolasszabadsag-es-a-gyermekek-jogok-ellen-a-kormany> (2022.02.16.)

³⁶ Az ellenzéki erők egyike, a Jobbik arra igennel voksolt, Hadházy Ákos, Szél Bernadett és Szabó Szabolcs független képviselők, valamint a Demokratikus Koalíció, a Momentum, az LMP, az MSZP és a Párbeszéd képviselői bojkottálták a szavazást.

országos népszavazásra, amelyet egy 2021. novemberi törvénymódosítás³⁷ tesz lehetővé.³⁸ Várható, hogy a párhuzamosan futó kampányok összerosódnak majd.³⁹

A 2016-os és a 2022-es népszavazásokról tehát elmondható, hogy azok plebiszcitárius jellegűek, fő céljuk, hogy a népakarat legitimációt kölcsönözzön egyébként jogilag vitatható kormányzati intézkedéseknek.

4 Ideál vs. realitás

8. A négy referendum politológiai elemzése arra mutat rá, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen megváltozott a kormány által kezdeményezett népszavazások szerepe, célja, dinamikája Magyarországon. A NATO-hoz és az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló voksolások kezdeményezése elsősorban politikai – és jogi – szempontból volt elkerülhetetlen a kormány számára a döntésre feltett kérdések hosszú távú, kormányzati ciklusokon átívelő hatásai miatt. Ezzel szemben a bevándorlásról szóló, 2016-os népszavazás és a gyermekek szexuális nevelésének kérdéseit feszegető referendumok plebiszcitárius jellegűek, egyértelműen arra szolgálnak, hogy a jogi szempontból vitatható kormányzati megoldásokat legitimálják, általuk a jog uralmát felülírja a tömeg erejének uralma. A kérdés az, hogy a népszavazásnak mint eszköznek ilyen felhasználása összeegyeztethető-e a népszavazásnak mint jogintézménynek az alkotmányos funkciójával.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlenül fogalmazza meg, hogy a népszavazás a képviseleti demokrácia kiegészítésére szolgáló, komplementer intézmény, amely azonban megvalósulása esetén a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll. Abban is töretlen az Alaptörvény elfogadását megelőző és azt követő alkotmányos gyakorlat, hogy alapjogként ismeri el a népszavazáshoz való jogot, ezért az alapjog érvényre juttatásának érdekében az állam szerveit intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ez

³⁷ 2021. évi CXVII. törvény egyes választási tárgyú törvények módosításáról.

³⁸ Érdekeség, hogy hasonló tartalmú törvénymódosításra tett javaslatot egy ellenzéki képviselő, Szabó Tímea is. Annak vizsgálata, hogy milyen problémákat vet fel az országgyűlési választások és a népszavazások azonos napon történő megrendezése és a paralel kampányok, túlmutat jelen tanulmány keretein.

³⁹ A magyar gyakorlatban nem egyedi, hogy a kormány belefolyik a választási kampányokba, így unfair módon torzítva a politikai versengést. L. ehhez: EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés a 2014. április 6-i országgyűlési választásokról, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) Korlátozott Választási Megfigyelési Missziójának Zárójelentését a 2018. április 8-i magyarországi országgyűlési választásokról, valamint: Szilágyi Emese: A Kúria döntése a Kormány „STOP” plakátkampányáról. *JEMA* 2018. 3–4. sz. 51–57. o.

a kötelezettség elsősorban eljárási garanciák megteremtését jelenti. Felidézve az AB 1997-es döntését:

[A]rra kell szolgálniak, hogy a nép általi hatalomgyakorlás erre az esetre vonatkozó lényeges ismérveit, a zavartalan közvetlenséget, különösen a népszavazás és az ahhoz szükséges eljárási folyamat képviseleti befolyástól való függetlenségét és önállóságát, továbbá elsőbbségét biztosítsák [...] azt kell biztosítaniuk, hogy a népszavazás a kezdeményezéstől eljuthasson a megtartásig, s ezt kizárólag az érintett választópolgárok akarata befolyásolhassa.⁴⁰

Fontos szempont, hogy a kormány által kezdeményezett népszavazás fakultatív, amely feltételezi a képviseleti szervek és a népképviselet együttműködését, azonban a fakultatív népszavazás is a nép akaratának megismerését kell, hogy szolgálja az alkotmányos gyakorlat szerint. A nép szabad akarata pedig valójában akkor ismerhető meg a maga tiszta formájában, ha azt a közhatalom szervei beavatkozásukkal a lehető legkevésbé befolyásolják. Fájóan messze kerültek tehát egymástól a népszavazásra mint alkotmányos intézményre vonatkozó jogdogmatikai, normatív elvárások és a politikai valóság. Márpedig ha komolyan vesszük a kormány által kezdeményezett népszavazások alkotmányos szerepét, olyan eljárásra van szükség, amely elősegíti, hogy a jogintézmény alkotmányjogi rendeltetését betöltse.

5 Kísérlet a kormánypropaganda alkotmányjogi igazolására

9. A közhatalmi intézményeknek időről időre választ kell adniuk a kérdésre, milyen kormányzati kampánytevékenység fogadható el Magyarország alkotmányos berendezkedésének keretei között. 2016-ban a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) kísérletet tett a kormánypropaganda alkotmányosságának igazolására, támaszkodva a véleménynyilvánítás szabadságának instrumentális alátámasztására.⁴¹ Az NVB döntésében⁴² két fő érvre támaszkodott. Egyrészt hangsúlyosan jelent meg, hogy a konkrét esetben a kormány a népszavazás kezdeményezője és szervezője. A testület párhuzamot vont a választási és a népszavazási eljárás között. Kifejtette, hogy míg az előbbiben a kormány közhatalmat megtestesítő szerv – s ebből adódóan nem jogosult kampányt folytatni –, addig az utóbbi esetben a kormány az eljárás kezdeményezőjeként annak egyik szereplője. A kezdeményezőtől pedig nem várható el, hogy objektív

⁴⁰ 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

⁴¹ Halmi Gábor: A vélemény szabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994. 307. o.

⁴² NVB 53/2016. sz. határozat.

szemlélő legyen. Egy ilyen elvárás ugyanis indokolatlanul nagy különbséget tenne a választópolgári kezdeményezés szervezője és a kormány mint kezdeményező között. A másik fontos érv a politikai szólásszabadságra fókuszált: a véleményszabadság minél teljesebb érvényesülése elengedhetetlen fontosságú a politikai közösség demokratikus működése szempontjából. Az NVB szerint a kormány véleményszabadságának korlátozása hátrányosan érintené a választópolgárok tájékozódáshoz való jogát, ugyanis épp a kezdeményezőnek tiltaná meg álláspontja kifejtését. Az NVB felhívta a Kúria és az Alkotmánybíróság választási kampányidőszakkal összefüggésben kifejtett, elvi megállapításait is, amelynek kapcsán úgy fogalmazott: „a népszavazási eljárásban a népszavazási eljárás kezdeményezője ugyanazért küzd és verseng, mint a választási eljárásban a jelölt, azaz a választópolgárok meggyőzéséért, akaratuk befolyásolásáért”.⁴³

A Bizottság konklúziója szerint a kormány közlései tehát a közügyek szabad vitatásának fogalmi körébe tartoznak, politikai véleménynyilvánításnak tekinthetők, amelynek célja a választópolgárok informálása. Azzal összefüggésben, hogy ezek a közlések elfogultak, a Bizottság kifejtette, hogy a kampány szereplői jogosultak saját álláspontjukat, véleményüket tükröző kifejezések használatára. A testület rámutatott arra is, hogy a kormány mellett mindazoknak, akik nyíltan vállalnak politikai szerepet, közülük is kiemelkedően a politikai pártoknak „minden lehetőségük adott arra”,⁴⁴ hogy az általuk alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

A Kúria végzésében⁴⁵ helybenhagyta az NVB határozatát. A bírók is abból indultak ki, hogy a kormány az általa kezdeményezett népszavazási eljárás során a szervezőkkel azonos státuszban jár el. A Kúria felhívta a figyelmet arra, hogy a népszavazási kampányok tekintetében a választási eljárás szabályai és a népszavazási törvény nem tartalmaznak eltérő rendelkezéseket, ezért az elvárt magatartások a két eljárás során törvényi alapon nem különböztethetők meg. A Kúria joghézagként róta fel, hogy a kormány közjogi minőségében jelenik meg a választók előtt, azonban a szabályozás a kormány és más szervezők között e téren meglévő különbségre nincsen figyelemmel. Rámutatott arra is, hogy mivel a közügyekre vonatkozó vélemények kiemelt alkotmányos védelmet élveznek, a kormány hirdetéseinek igazságtartalma – így az a kérdés, hogy azok valós vagy félrevezető állításokat tartalmaznak-e – nem vizsgálható. A választókat kizárólag az ellentétes véleményt képviselők ellentétes állításai „védhetik meg”. A bírók aláhúzták, hogy a közügyeket vitató vélemények minősítésére a Kúriának nincsenek eszközei. Azonban azt is kifejtették, hogy az NVB tévedett, amikor úgy érvelt, hogy a „Kormány a közzétett plakátokkal

⁴³ Knk.I.37.723/2016/3. sz.

⁴⁴ Knk.I.37.723/2016/3. sz.

⁴⁵ Knk.I.37.723/2016/3. sz.

közvetlenül a választópolgárokat szólítja meg, hogy azok tartalmával informálja őket, hogy döntésüket elősegítse”.⁴⁶ A Kúria állásfoglalása szerint a kormány által folytatott kampány részeként elhangzó kijelentések legfeljebb orientálnak, de nem informálnak. Mindezzel együtt azonban a legfelsőbb bírói testület konkrét törvénysértés hiányában az NVB döntését helybenhagyta.

10. Álláspontom szerint azonban nem lehet a véleményszabadságra hivatkozva megalapozni a kormányzati propaganda alkotmányosságát. A politikai kampányok időszaka számos speciális tulajdonsága okán megkülönböztethető a politikai működés rendes üzemétől. Ilyenkor a véleményszabadságnak a választópolgárok tájékozódását, a megalapozott döntéshozatalt elősegítő szerepe még hangsúlyosabbá válik. Mindemellett a választási kampányok időtartalma lehatárolt, a voksolást követően pedig a teljes politikai közösségre nézve kötelező döntés fog születni. A politikai működés rendes időszaka alatt van arra lehetőség, hogy a sokként ható politikai hírek által keltett hangulati hullámok kiegyenlítődjenek; egy nagy hatású közléssel szemben a vélemények nyüzsgő piacán idővel az ellentétes, esetleg halkabban elhangzó érvek is hallhatóvá válnak, és a társadalom tagjai elegendő idővel rendelkezzenek mindezek mérlegelésére. Ezzel szemben a rövid és zárt kampányidőszakban a nagyerejű politikai hírek, közlések hatása „végzetes”, üggyöntő lehet. Mire a kedélyek lecsillapodnak, és más álláspontok is megfontolhatóvá válnak, addigra a szavazás lezárul, a közösség politikai döntése megszületik. Tehát a politikai kampányhadjáratok időszakában a korrekciós folyamatoknak szűk tér jut. Megállapítható, hogy a rövid kampányidőszakban a véges médiapiacra a hangosabb megszólalónak, vagyis az erőfölénnyel bíró szereplőnek lehetősége van a rivális, kisebb erejű üzenetek kiszorítására.⁴⁷

A közhatalommal bíró intézmények hatása a közvélemény alakulására ebből a szempontból különösen aggályos. Az államhatalom szerveinek ugyanis számos olyan eszköz áll rendelkezésére üzenetei célba juttatására, amellyel más szereplők a médiapiacra nem rendelkeznek. Ilyen lehet a közszolgálati médiára kifejtett befolyás, illetve az, ha a hirdetései megrendelésével manipulálni képes a médiapiacot. Érdemes figyelembe venni azt is, hogy a közhatalom üzenetei kétszeresen is elérik a választókat: egyrészt a politikai vélemény elhangzik kormányzati üzenetként, másrészt a kampányba bekapcsolódva a kormánypártok is elisméltik azt. Ezzel egyértelművé válik az erőfölény, a kormánytól eltérő álláspontokat képviselő civilek és szervezetek is behozhatatlan hátrányba kerülnek. Megkérdőjelezhető tehát az érvelés, amely

⁴⁶ Knk.I.37.723/2016/3.

⁴⁷ Miklósi Zoltán: *Demokrácia, szólásszabadság, kampány*. In: *A személyiség burkai. Írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére*. Eötvös Károly Intézet, Budapest 2010. 198–203. o.

szerint a közélet többi szereplőjének minden lehetősége megvan arra, hogy az alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

6 Összegzés: mit és hogyan mondjon a kormány a népszavazási kampányban?

11. Érdeemes megvizsgálni azt az érvet, amely szerint nem tehető különbség a kormány mint kezdeményező és a civil kezdeményezők között. Népszavazás esetében a közhatalmi döntés meghozatalának joga egy olyan konkrét kérdésben, amelyben a kormány egyszer már felhatalmazást kapott a döntésre, visszaszáll a népre. A népszavazásnak egyfajta kisebbségvédelmi funkciót is szokás tulajdonítani: két általános választás között, amennyiben a társadalom tekintélyes része nem ért egyet a kormány döntéseivel, a megfelelő eljárási szabályokat betartva, bizonyos konkrét kérdésben visszaveheti a döntés jogát. Ez történik állampolgári kezdeményezések esetén. A kormányok által kezdeményezett népszavazások azonban a gyakorlatban nem így működnek.

Utóbbi esetben a kormány elvileg visszaadja a döntési jogot a választópolgárok közösségének egy konkrét kérdésben. Ezt az alkotmányjogi megközelítés szerint azért teszi, mert meg kíván bizonyosodni arról, hogy az általa egyébként helyesnek vélt döntés valóban találkozik a népakarattal. Ebben az esetben nem lehet érdeke a politikai kampány egyoldalú befolyásolása, hanem a társadalomban tőle függetlenül létező álláspontokra kíváncsi. Ha ez így van, a megalapozott döntéshez szükséges tényyszerű információkat rendelkezésre kell bocsátania, azonban szubjektív kampánytevékenysége ugyanazokból az okokból, mint az általános választások során, elfogadhatatlan. Mit közölhetne mégis a kormány?

A közhatalmi szervek kampányidőszakban való véleménynyilvánítása kapcsán alapvetően két elvárás fogalmazható meg. Az egyik, hogy azzal ténylegesen járuljon hozzá az állampolgárok megalapozott döntéshozatalához, ez pedig objektív tényközlést jelent. Ez az elvárás egyébként a demokratikus közvélemény feltételeinek garantálására vonatkozó, állami kötelezettségből is levezethető. A másik elvárás az állam megszólalásaival kapcsolatosan az, hogy a demokratikus politikai közösség minden tagja racionálisan azonosulni tudjon azokkal. Fontos azonban leszögezni, hogy ez az elvárás nem semlegességi követelmény. A semlegesség az állásfoglalás hiányát jelenti. Ilyen követelmény a véleményszabadság kontextusában nem fogalmazódik meg az állammal szemben. Vitás esetekben az állam szabadon állást foglalhat az alkotmányban is rögzített elvek és értékek mellett, hiszen a jogállami, demokratikus berendezkedés alkotmányos elismerése már önmagában is állásfoglalás. Vagyis a demokratikus szabadság és egyenlőség elvei és a jogállami alapértékek

melletti kiállítás az állam szervei részéről soha nem kifogásolható.⁴⁸ Az azonban, ha a kormány az általa kezdeményezett népszavazási eljárás során a tájékoztatási feladaton túlmenően kifejezett kampánytevékenységet folytat, nem védhető a véleményszabadság instrumentális igazolásával. Az ilyen eljárás valójában a korteshadjárat során turbulenssé váló politikai közeget kihasználva egy visszavonhatatlan és kötelező erejű, közhatalmi döntéshez vezet, egyúttal elnehezíti az eltérő álláspontok érdemi megfontolásának lehetőségét egy nyugodtabb és kevésbé fűtött politikai környezetben.

Mind a népszavazásnak a képviseleti demokráciában betöltött alkotmányos funkciójából, mind a választópolgárok népszavazáshoz való jogából, mind a véleménynyilvánítás szabadságának állami intézményvédelmi kötelezettségéből az következik tehát, hogy a kormány folytathat – sőt, szükséges, hogy folytasson – tájékoztatási kampányt, annak azonban az informálódást és racionális érveken alapuló döntéshozatalt kell elősegítenie. Ezzel szemben a tisztán politikai indíttatású, érzelmekre és ösztönökre ható, tényeket nélkülöző vagy elferdítő propagandatevékenység ellentétes a népszavazás alkotmányos szerepével, és nem segíti, inkább ellehetetleníti a véleményszabadság megvalósulását.

Bibliográfia

- A. R.: Óriásplakát, szórólap és becsomagolt repülő. *Népszabadság* 1997. november 1.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila: Népszavazások uniós ügyekben és a magyar gyakorlat. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz.
- Csóky Ákos: Az EU Kommunikációs Közalapítvány tájékoztató tevékenységének eredményessége az elvégzett társadalomkutatások tükrében. *Marketing – Menedzsment* 2003. 2. sz.
- Halmi Gábor: A véleményszabadság határai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 1994.
- Jakab András – Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András – Gajdusчек György). MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest 2016.
- Komáromi László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers* 2014. 35. sz.
- Miklósi Zoltán: Demokrácia, szólásszabadság, kampány. In: A személyiség burkai: írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére. Eötvös Károly Intézet, Budapest 2010.

⁴⁸ Kis János: Az állam semlegessége. Atlantisz Kiadó, Budapest 1997. 81. o.

- Morel*, Laurence: The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. In: Referendum Democracy (szerk. M. Parkin – A. Mendelsohn). Palgrave Macmillan, London 2001.
- Sepsi Tibor – Erdélyi Katalin*: Kiszámoltuk a kvótakampány teljes állami költségét: 17 milliárd forintot vertünk el. <http://atlatszo.hu/kozpenz/2016/11/15/kiszamoltuk-a-kvotakampany-teljes-allami-koltseget-17-milliard-forintot-vertunk-el/> (2022.02.16.)
- Szilágyi Emese*: A Kúria döntése a Kormány „STOP” plakátkampányáról. *JEMA* 2018. 3–4. sz.
- Térey Vilmos*: Az országos népszavazás részletesebb szabályai. In: Az Alkotmány kommentárja I. (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009.
- Urbinati, Nadia*: Democracy Disfigured – Opinion, truth and the people. Harvard University Press, Cambridge – London 2014.

DEMOKRÁCIA- DILEMMÁK

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv
értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon



Szerkesztette:

CHRONOWSKI NÓRA
SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR
SZILÁGYI EMESE

Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az
Európai Unióban és Magyarországon

Demokrácia-dilemmák

Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv
értelmezéséről az Európai Unióban és
Magyarországon

Szerkesztette
Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár,
Szilágyi Emese

Budapest, 2022



A kötet az NKFI által támogatott K-128796. sz. („A demokráciaelv normatív tartalma uniós és alkotmányjogi szempontból” című) kutatási projekt keretében készült.



Szerzők:

Bán-Forgács Nóra, Chronowski Nóra, Fazekas Cintia, Kálmán Kinga, Klein Tamás, Kukorelli István, Mezei Kitti, Milánkovich András, Pap András László, Sente Zoltán, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szerencsés Krisztián, Szilágyi Emese, Takács Judit, Vincze Attila

Szerkesztők:

Chronowski Nóra, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szilágyi Emese

Szakmai lektor:

Schweitzer Gábor tudományos főmunkatárs (TK JTI), habilitált egyetemi docens (NKE ÁNTK)

© Szerzők, 2022

© Szerkesztők, 2022

ISBN 978-963-489-476-6

ISBN (PDF) 978-963-489-477-3



Felelős kiadó: az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánja

Kiadói szerkesztő: Tihanyi Katalin

Projektvezető: Csanádi-Egresi Nóra

Tipográfia, tördelés: Urbán László

Tartalom

Előszó	7
I. MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN	
<i>Vincze Attila – Chronowski Nóra</i> A demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió jogában.....	17
<i>Chronowski Nóra – Vincze Attila</i> A népszavazások szerepe uniós ügyekben, magyar példákkal.....	49
II. VÁLASZTÁS ÉS NÉPSZAVAZÁS	
<i>Kukorelli István – Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> Népszavazási jogorvoslatok: a modellváltás tapasztalatai	71
<i>Szilágyi Emese</i> Amikor a kormány kezdeményez: népszavazás és kormánykampány	99
<i>Pap András László – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> 1/2013. (I. 7.) AB határozat: választási regisztráció.....	117
<i>Fazekas Cintia – Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár – Szerencsés Krisztián – Takács Judit</i> Demokrácia a pandémia árnyékában: választások a világgjárvány idején a környező országokban	131
III. PARLAMENTI JOG	
<i>Szente Zoltán</i> Parlamenti jogunk nyomorúsága	181
<i>Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> A minősített többségű törvényalkotás és a demokráciaelv	209
IV. SZÓLÁSSZABADSÁG, A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓK NYILVÁNOSSÁGA, A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME	
<i>Mezei Kitti – Szentgáli-Tóth Boldizsár</i> Az online platformok használatában rejlő veszélyek: a dezinformáció és a kibertámadások jogi kockázatai.....	241

Kálmán Kinga – Szentgáli-Tóth Boldizsár

Korlátozott közlések nyomában: A közszférában dolgozók szólásszabadságának
egy érdekes alete 263

Klein Tamás

A demokratikus diskurzusok és a sajtószabadság közérdekű korlátozhatósága 287

Chronowski Nóra

Covid-járvány és demokrácia: az információszabadság és a gyülekezési jog
esete Magyarországon 337

Bán-Forgács Nóra

Ombudsmanok és a hatalommegosztás 359