

Kormánykampány – Avagy megszólalhatnak-e az államhatalom szervei népszavazási kampány során?

A közelmúltban a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) és a Kúria elé került a kérdés, hogy folytathatnak-e az állami szervek politikai motiváción alapuló propaganda-tevékenységet népszavazási kampány során, vagy semlegesnek kell maradniuk az álláspontok tekintetében. A probléma a jelenleg zajló, menekültkvótáról szóló népszavazás kontextusában merült fel, de segíti az érvek tisztázását, ha egy lépéssel távolabbról szemlélődünk. A kérdés ugyanis nem csupán az, hogy használhat-e a kormányzat gyalázkodó üzeneteket a menekültek ellen a jelen kampány során, hanem hogy adható-e olyan következetes elvi válasz, amely általánosságban válaszolja meg, hogy milyen álláspontot kellene elfoglalnia az állam szerveinek egy népszavazási eljárás során.

Az NVB és a Kúria érvelése

Az NVB döntésében¹ két fő érvre támaszkodott. Egyrészt, a döntésben hangsúlyosan jelenik 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 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 szemlélő legyen. Egy ilyen elvárás ugyanis indokolatlanul nagy különbséget tenne a választópolgári kezdeményezés szervezője, és a kormány, mint kezdeményező között.

A másik hangsúlyos érv a politikai szólásszabadságra fókuszál: a véleményszabadság minél teljesebb érvényesülése elengedhetetlen fontosságú a politikai közösség demokratikus működése szempontjából. A döntés szerint a kormány véleményszabadságának korlátozása hátrányosan érintené a választópolgárok tájékozódáshoz jogát, ugyanis épp a kezdeményezőnek tiltaná meg álláspontja kifejtését. A 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, az irányába megnyilvánuló meggyőződésének kialakításáért, támogatásáért.” Felidézte az Alkotmánybíróság több döntését, így azt az állásfoglalást is, amely szerint „az egymással versengő jelöltek igyekeznek előnyt szerezni, s ennek elérése érdekében nyíltan és akár kendőzetlenül is megnyilvánulhatnak.” 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

¹ A Nemzeti Választási Bizottság 53/2016. számú határozata.

mellett mindazoknak, akik nyíltan vállalnak politikai szerepet, közülük is kiemelkedően a politikai pártoknak „minden lehetőségük adott arra”, hogy az általuk alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

A Kúria [Knk.I.37.723/2016/3.](#) számú végzésében hagyta helyben 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 róttá fel, hogy a kormány közjogi minőségében jelenik meg a választók előtt, azonban a hatályos szabályozás erre a különbségre a kormány és más magánszemély szervezők között 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 rámutattak, hogy a közügyeket vitató vélemények minősítésére a Kúriának nincsenek eszközei.

A bírók azonban azt is kifejtették, hogy az NVB tévedett, amikor úgy érvelt, hogy a „Kormány a közzétett plakátokkal közvetlenül a választópolgárokat szólítja meg, hogy azok tartalmával informálja őket, hogy döntésüket elősegítse.” A Kúria állásfoglalása szerint a kormány által folytatott kampány részeként elhangzó kijelentések legfeljebb orientálnak, de nem informálnak. Mindezzel együtt azonban a legfelső bírói testület konkrét törvénysértés hiányában az NVB döntését helybenhagyta.

A kampányidőszak: speciális

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, relatíve rövid, 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 is idővel hallhatóvá válnak a vélemények nyüzsgő piacán az ellentétes, esetleg halkabban elhangzó érvek, és ezeknek a megfontolására elegendő idő áll a társadalom tagjai számára rendelkezésre. Ezzel szemben a rövid és zárt kampányidőszakban a nagy erejű politikai hírek, közlések hatása „végzetes”, ügyszóval lehet. Mire a kedélyek lecsillapodnak és más álláspontok is megfontolhatóvá válnak, addigra a szavazás lezárul, a közösség politikai döntése megszületik. Tehát 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.² A közhatalommal bíró intézmények hatása a közvélemény alakulására ebből a szempontból különösen aggályos.

Az államhatalom szervinek ugyanis számos olyan eszköz áll rendelkezésükre üzeneteik célba juttatására, amellyel más szereplők a médiapiacon nem rendelkeznek. Ilyen lehet a közszolgálati médiára kifejtett befolyás, illetve az, ha a hirdetési megrendelésével manipulálni képes a médiapiacot. A hazai médiapiacon nem kétséges az, hogy a kormányzat erőfölényes helyzetben van. Érdemes figyelembe venni azt is, hogy a közhatalom üzenetei kétszeresen is eléri a választókat: egyrészt a politikai vélemény elhangzik kormányzati üzenetként, másrészt a kampányba bekapcsolódva a kormánypártok is elismélik azt. Ezzel egyértelművé válik az erőfölény, az eltérő álláspontokat képviselők behozhatatlan hátrányba kerülnek. Megkérdőjelezhető tehát az érvelés, amely szerint a közélet többi szereplőjének minden lehetősége megvan arra, hogy az alaptalannak vélt megnyilvánulásokra felhívják a választópolgárok figyelmét.

A kezdeményezők: a kormány és a többiek

Érdemes külön is megvizsgálni azt az érvet, amely szerint nem tehető különbség a kormány mint kezdeményező, és a civil kezdeményezők között. Az értelmezéshez figyelembe kell venni a népszavazás természetét, amely rámutat, hogy lényeges különbségek vannak aközött, ha a népszavazásra állampolgári akaratból, vagy a kormány kezdeményezésére kerül sor. Népszavazás esetében a közhatalmi döntés meghozatalának joga egy olyan konkrét kérdésben, amelyben a kormány egyszer már felhatalmazást kapott a döntésre, visszazáll a népre. A népszavazásnak szokás egyféle kisebbségvédelmi funkciót tulajdonítani: két általános választás között, amennyiben a társadalom tekintélyes része nem ért egyet a kormány döntéseivel, úgy megfelelő eljárás keretei között, bizonyos konkrét kérdésben visszaveheti a döntés jogát. Ez történik állampolgári kezdeményezések esetén. A mostani népszavazás azonban nem ilyen. A kezdeményező a kormány, amely ezzel visszaadja a döntési jogot a választópolgárok közösségének egy konkrét kérdésben. Ezt azért teszi, mert meg kíván bizonyosodni arról, hogy az általa egyébként helyesnek vélt döntés valóban találkozik a népakarral. Ebben az esetben nem lehet érdeke a kormánynak a politikai kampány egyoldalú befolyásolása, hanem a társadalomban tőle függetlenül létező álláspontokra kíváncsi. Ha ez így van, a megalapozott döntéshez szükséges tényszerű információkat rendelkezésre kell bocsátania, azonban szubjektív kampánytevékenysége ugyanazokból az okokból, mint az általános választások során, elfogadhatatlan.

Mit közölhet 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

² Miklósi Zoltán: Demokrácia, szólásszabadság, kampány. In: A személyiség burkai. 198 – 203.

egyébként az az Alaptörvénynek abból a passzusából is levezethető, amely szerint „Magyarország ... biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” Vagyis a demokratikus közvélemény feltételeinek garantálására vonatkozó állami kötelezettségéből. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta: „demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre”.³

A másik elvárás az állam megszólalásaival kapcsolatosan az, hogy azoknak olyannak kell lenniük, amellyel a demokratikus politikai közösség minden tagja racionálisan azonosulni tud. 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 kiállás az állam szervei részéről soha nem kifogásolható.

Még egy fontos megjegyzés: az állami szervek megszólalásai nem egyenlők a közhivatalt betöltők bármilyen megszólalásával. Különbséget lehet és kell is tenni aközött, amikor a köztársaság elnöke, illetve a horgász szólal meg, amikor a miniszterelnök ebbéli minőségében, vagy egy párt elnökeként beszél. Viszont egészen bizonyos, hogy a Miniszterelnökség vagy a Nemzeti Konzultációs Központ által kiadott sajtóközlemények az állam megszólalásainak tekintendők.

Az tehát, 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.

Szilágyi Emese
tudományos segédmunkatárs
MTA TK JTI

³ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat