

ÜZENJÜK MAGYARORSZÁGNAK



Eötvös Károly Közpolitikai Intézet



Friedrich-Ebert-Stiftung Budapest

A tanulmány elkészítésében közreműködtek: Kiss Eszter, Köves Nóra, Lázár Domokos, Majtényi László, Miklósi Zoltán, Pásztor Emese, Somody Bernadette, Zsugyó Virág.

2016. szeptember 13.

Tartalom

Tartalom	2
I. ÖSSZEFOGLALÓ.....	3
II. MENEKÜLTVÁLSÁG MAGYARORSZÁGON – A MENEKÜLTELLENES KORMÁNYZATI KAMPÁNY.....	6
II.1. Kormányzati intézkedések a menekültválság kezelésére (2015-2016).....	6
II.2. A Kormány kvótaellenes népszavazási kampányának kommunikációs elemzése.....	9
<i>Retorikai keretek.....</i>	<i>9</i>
<i>A népszavazás kérdése.....</i>	<i>10</i>
<i>A Kormány üzenetei.....</i>	<i>10</i>
<i>Médiakampány</i>	<i>12</i>
II.3. A Kormány népszavazási kampánya a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria előtt.....	14
II.4. A menekültellenes kampány hatása a magyar lakosság idegenellenességére	18
III. NÉPSZAVAZÁS AZ ILLIBERÁLIS RENDSZERBEN	20
IV. A KVÓTANÉPSZAVAZÁS KÖZJOGI ELEMZÉSE.....	22
IV.1. Jogszerűtlen népszavazási kérdés.....	22
<i>A népszavazási kérdés és az Országgyűlés hatásköre</i>	<i>22</i>
<i>A kérdés egyértelműségének vizsgálata.....</i>	<i>24</i>
IV.2. A Nemzeti Választási Bizottság, a Kúria és az Alkotmánybíróság szerepe	25
<i>A Nemzeti Választási Bizottság határozata</i>	<i>25</i>
<i>Felülvizsgálat a Kúrián</i>	<i>25</i>
<i>Alkotmánybírósági eljárások.....</i>	<i>26</i>
<i>Alkotmányjogi panasz a Kúria döntésével szemben</i>	<i>26</i>
<i>A népszavazást elrendelő OGY határozat megtámadása</i>	<i>27</i>
V. VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK A NÉPSZAVAZÁSON ÉS KÖVETKEZMÉNYEIK.....	29
VI. A KVÓTANÉPSZAVAZÁS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ.....	31

I. ÖSSZEFOGLALÓ

A Kormány 2016. február 24-én népszavazást kezdeményezett azzal a kérdéssel, hogy „*Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?*” A Kormány arra buzdítja az embereket, hogy szavazzanak nemmel a betelepítési kvótára. A kezdeményezés azonban több szempontból is elhibázott, ezért tanulmányunkban a kvótanépszavazást többféle megközelítésből elemezzük. Kitérünk a menekültválság kezelésére Magyarországon, a kormány kommunikációjának elemzésére, a népszavazási kérdés közjogi szempontjaira, illetve a népszavazási kérdésre adható lehetséges válaszokra.

A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kommunikáció

A 2015 első felében zajló Nemzeti Konzultáció a Bevándorlásról és a Terrorizmusról, valamint a hozzá tartozó kormányzati „tájékoztató” plakátkampány a kvótanépszavazás közvetlen előzményének is tekinthető. Mind a konzultáció, mind a kvótanépszavazás vállalt és kimondott célja, hogy a kormány pontosan meg nem nevezett, jövőbeli intézkedéseit legitimálja, és a választópolgárok egységes akaratának tüntesse fel. Ennek érdekében az emberek félelmeire és előítéleteire apellál: összemossa a bevándorlást és a terrorizmust, kriminalizálja a menedékkérőket, következetesen illegális bevándorlókként emlegeti őket, és kommunikációjában hamisan állítja szembe az egyébként igen komplex módon összefüggő nemzeti és uniós érdekeket. Az információs kampánynak, valamint társadalmi célú hirdetésnek álcázott kormányzati népszavazás-kampány üzenetei ismétlik a bevándorlással és a menekültekkel kapcsolatos sztereotípiákat és előítéleteket, morális pánikot keltve táplálják az egyébként is aggasztó méreteket öltő idegengyűlöletet, hiszterizálva mindezzel a potenciális szavazókat. A kormány menekültekkel, terrorizmussal kapcsolatos kommunikációja, ahogy arra több kutatás is rámutat, képes növelni a társadalom idegenellenességét.

Plakátkampány a kvótanépszavazásról

A Kormány 2016 júliusától újabb óriásplakátokkal, televíziós spotokkal stb. készíti elő a népszavazást. A kormányzati „Tudta?” tájékoztató kampány már a hivatalos népszavazási kampányidőszak előtt megkezdődött. Annak kérdése, hogy a kormányzati kampány folytatása, illetve a Kormány üzeneteinek tartalma jogszerű-e, többször is a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), illetve az NVB határozatát felülvizsgáló Kúria elé került. A Kúria úgy döntött: a kormányzati kampány a véleménynyilvánítási szabadság védelmét élvezi. Ez a megállapítás alkotmányjogi nonszensz: a Kúria az államhatalom korlátozására létrejött, a polgárokat az állam visszaéléseivel szemben védelmező alapjogokat a logikát megfordítva, kifejezetten az állam védelmében hívja fel. A Kormányt azonban fogalmilag nem illetik meg alapjogok, így a véleményszabadság alapjoga sem, tehát az erre alapozott bírósági okfejtés sem állhatja meg a helyét. Jogállami minimum, hogy az állami szervek tevékenysége jogilag kötött. Közhatalom csak a jognak alárendelten gyakorolható, ezért a Kormány kampányban vállalt szerepét csak alkotmányos feladat- és hatásköre alapozhatja meg. Másképpen fogalmazva, az állami szervek tevékenysége nem jogok gyakorlása, hanem

az állami kötelezettségek teljesítése. Az alapvető jogok védelmében az állam kötelezettsége kiterjed a jogok gyakorlásának elősegítésére. A kvótanépszavazás esetében mindez annyit tesz, hogy a polgárok tájékozódáshoz való joga tájékoztatási kötelezettséget teremt a Kormány oldalán, de semmiképp nem alapozza meg a Kormány véleménysszabadságát. A Kormány a népszavazás kezdeményezőjeként sem szabadságjogával él, hanem egy Alaptörvényben biztosított jogköréhez kapcsolódó jogosítványait gyakorolja továbbra is közhatalmi állami szervként. Ekként pedig álláspontja kifejtésének máshol húzódnak a korlátai, mint a polgárok véleménynyilvánítási szabadságának határai. A Kormány esetében semmiféle valótlan tényközlés nem igazolható, mivel az sértené az állam fentebb részletezett, ún. intézményvédelmi kötelezettségét. Továbbá a Kormány értékítéletet tartalmazó álláspontjának helyessége is vizsgálható: a Kormány alkotmányos kötelezettsége az alkotmányos értékrend, a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme; ezekkel ellentétes (pl. kirekesztő, az emberi méltóságot, az egyenlőséget sértő) politikai álláspontot nem képviselhet.

Népszavazás az illiberális rendszerben

Az illiberális állam egész működés módja ellentétes a liberális demokráciáéval, és ez értelemszerűen befolyásolja a népszavazás intézményének szerepét és jelentőségét. Az illiberális államnak a részlegesen meghagyott média- és politikai pluralizmus viszonyai között tekintettel kell lennie a közvélemény alakulására és állapotára. Demonstrálnia kell, hogy a többség mögötte áll, hogy a kritikusok marginális kisebbséget alkotnak, tagjai a nemzettel szemben és külső erők megbízásából ügködnek. Ezért permanens kampányt üzemeltet: olyan manipulált kérdéssorokról tart nemzeti konzultációt vagy népszavazást, amelyekben garantálható a többség, miközben a tőle független hasonló kezdeményezéseket megakadályozza. Ebben a tágabb összefüggésben a népszavazáson megnyilvánuló, manipulált eredmény nem a politikai hatalom gyakorlásának forrása, hanem annak pusztá eszköze.

Jogszerűtlen népszavazási kérdés

Jogi szempontból a feltett kérdés nem felel meg a jogszabályi és alkotmányossági követelményeknek, ezért valójában már a népszavazási kérdést sem lehetett volna hitelesíteni. A kérdés azért nem jogszerű, mert országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, azonban az Országgyűlés nem kötelezheti az uniós menekültpolitika tekintetében a Kormányt. A Kormány az az állami szerv, amely meghatározó szerepet tölt be a magyar álláspont kialakításban és képviselésében az Európai Unióban, mivel Magyarországot az Európai Tanácsban a miniszterelnök, az Európai Unió Tanácsában az adott területért felelős miniszter képviseli. A Kormány maga határozza meg az Európai Unióban képviselt magyar álláspontot, és viseli érte a felelősséget. A népszavazási kérdés hamisan sugallja, hogy ebben az Országgyűlés álláspontja megkötné a Kormányt. A népszavazás bárhogy is alakul, az jogilag nem változtat a Kormány mozgásterén.

A kérdés ráadásul nem egyértelmű, megfogalmazásából nem derül ki, mire is vonatkozik a kezdeményezés. A Tanács 2015/1601 számú, 2015 szeptemberében elfogadott határozatára vagy jövőbeli intézkedésekre? A kérdés annyira pontatlan, hogy abból az eredményes népszavazás után az Országgyűlés bármire felhasználható felhatalmazást érthet ki magának.

Választási lehetőségek a népszavazáson

Október 2-áig a választópolgároknak végig kell gondolniuk, hogy mik a magyar állampolgárok közösségének humanitárius és nemzetközi jogi kötelezettségei a menekültválság áldozataival szemben. Mérlegelniük kell, hogy mit jelent a döntés Magyarország szabadon vállalt, és a magyar állampolgárok nagy többsége által ma is támogatott közös európai eszme és annak intézményes letéteményese, az Európai Unió jövője szempontjából.

Aki erkölcsi kötelességének érzi humanitárius alapon „igen”-nel szavazni, részvételével maga is az illiberális állam hatalomgyakorlásának eszközévé válhat, mert miközben az igenek minden bizonnyal kisebbségben lesznek, hozzájárulnak a népszavazás érvényességéhez. Ráadásul az „igen”-nel szavazás jogilag hatástalan és értelmetlen is, mert az Országgyűlés nem kötelezheti a kormányt egy meghatározott álláspont képviselésére az uniós döntéshozatalban, a kormány ugyanis szabadon dönthet, amit már meg is tett, amikor az állampolgárok megkérdezése nélkül az uniós kvótarendszert megtámadta az Európai Bíróságon.

A „nem” szavazatot választók közül nem kevesen jobb szándékuk ellenére a kormány gyűlöletkampányát fogják igazolni. A „nem” szavazattal továbbá nem tudható pontosan mire ad felhatalmazást a választó a hatalomgyakorlóknak, mert jogilag meghatározhatatlan, hogy az Országgyűlésnek mit kell tennie, ha a nem válaszok kerülnek többségbe. A „nem”-mel szavazó szándéka ellenére felhatalmazást adhat a Kormány Európa-ellenes politikájához.

Az is felelős választópolgári döntés, hogy sokan tudatosan nem mennek el szavazni vagy érvénytelenül szavaznak. Így nem járulnak hozzá a népszavazás sikeréhez, de a hamis kérdés megválaszolása helyett nemet mondhatnak a menekülők megbélyegzésére, elutasíthatják az Európa-ellenességet és kifejezhetik azt az óhajukat, hogy a menekültkrízisről félelemkeltés helyett valódi vitát kellene folytatni.

II. MENEKÜLTVÁLSÁG MAGYARORSZÁGON – A MENEKÜLTTELLENES KORMÁNYZATI KAMPÁNY

A Kormány 2015 januárja óta használja fel a menekültkrízist az idegengyűlölet szításával saját politikai hatalmának erősítésére. A kormányzati gyűlöletkampány 2016 februárjában érkezett újabb szakaszához, amikor a Kormány bejelentette a kvótanépszavazás kezdeményezését, majd májusban megkezdte a népszavazáshoz kapcsolódó kampányát. A következőkben ezt a kormányzati kampányt elemezzük egyrészt kommunikációs szempontból, másrészt bemutatjuk jogi megítélését a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria döntéseinek kritikáján keresztül. Külön részben összegezzük, hogy a közvéleménykutatások szerint hogyan alakult a kampány nyomán a magyar társadalom idegenellenessége, ami értelemszerűen a Kormánynak kedvez az október 2-i népszavazás kimenetele szempontjából.

II.1. Kormányzati intézkedések a menekültválság kezelésére (2015-2016)

Ugyan 2010 óta folyamatosan emelkedett a menedékkérők száma országunkban is,¹ de a menedékkérők számának növekedésére 2015 elején már biztosan több okból is számítani lehetett, például a Szíriában folyó egyre kilátástalanabb háború és az Iszlám Állam nevű terrorszervezet térnyerése miatt, illetve amiatt, hogy hazánk az Unió határán, a balkáni migrációs és csempészútvonalon fekszik. Ennek fényében különösen érdekes az, ahogyan a Kormány reagált az egyre eszkalálódó menekültválságra.

Kezdőpontnak tekinthető Orbán Viktor miniszterelnök nyilatkozata, aki a Charlie Hebdo satirikus hetilap szerkesztősége elleni terrortámadást követő szolidaritási menetben kijelentette, hogy a gazdasági bevándorlás „*csak bajt és veszedelmet hoz az európai emberre.*”² Látható, hogy a Kormány rögtön az első bevándorlókkal kapcsolatos megszólalástól kezdve tudatosan keveri össze a különböző fogalmakat. **Szándékosan nem tesz különbséget a migránsok, a bevándorlók** (akik nagyrészt valamilyen gazdasági okból érkeznek) **és a menekültek között** (akik valamilyen üldöztetés elől menekülnek), akikkel szemben Magyarországnak kötelezettsége,³ hogy megfelelő védelmet biztosítson.

2015 tavaszán ahelyett, hogy a Kormány elősegítette volna a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, illetve a Rendőrség munkatársainak felkészülését a nagy számban egyszerre érkező menedékkérők fogadására és ügyük elbírálására, plakátkampányt és nemzeti konzultációt indított. A **Nemzeti Konzultáció a Bevándorlásról és a Terrorizmusról**, valamint a hozzá tartozó **kormányzati „tájékoztató” plakátkampány** többek között azt

¹ A státuszt megszerzők száma azonban jelentéktelen az ország lakosságához képest. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai szerint 2013-ban 356-an, 2014-ben 476-an kaptak nálunk valamifajta védelmet. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal: Kiadvány- füzet 2013–2014, http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&%20Itemid=1232&lang=hu

² Index: Orbán: Gazdasági bevándorlóknak nem adunk menedéket, http://index.hu/belfold/2015/01/11/orban_gazdasagi_bevandorloknak_nem_adunk_menedeket/

³ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről (a továbbiakban: Genfi Egyezmény)

üzente a menekülteknek, hogy: „Ha Magyarországra jössz, nem veheted el a magyarok munkáját.” A Nemzeti Konzultáció pedig továbbra is összemosta a terrorizmust, a bevándorlást, és szót sem ejtetett a menekülőkről. A kérdések között szerepelt például: „Vannak, akik szerint a Brüsszel által rosszul kezelt bevándorlás összefüggésben van a terrorizmus térnyerésével. Ön egyetért ezekkel a véleményekkel?” vagy „Egyetért-e Ön a magyar kormánnyal abban, hogy a bevándorlás helyett inkább a magyar családok és a születendő gyermekek támogatására van szükség?”⁴

A 2015 tavaszi gyűlöletkeltő kampányt hamarosan olyan jogszabály-módosítások és intézkedések követték, amelyek szinte teljesen kiüresítették a menedékhez való jogot. **2015 nyarán átfogó, az egész menekültügyi rendszert átalakító változásokról döntött az Országgyűlés és a Kormány.** Számos törvényt és jogszabályt módosítottak.

A menedékjogról szóló törvényt módosító *2015. évi CVI. törvény*⁵ értelmében a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy maga állapítsa meg Magyarország által nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok listáját. Ennek eredményeként többek között **Szerbia státuszát is felülvizsgálták, és 2015 nyara óta biztonságos harmadik országnak számít.** Ennek alapján a magyar hatóságok a Szerbiából érkező menedékkérők (a kérelmezők több mint 90%-a) kérelmét kötelesek elfogadhatatlannak minősíteni, mivel ott is lehetőségük lett volna védelemért folyamodni.

Az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról szóló *2015. évi CXXVII. törvény*⁶ tíz új okot vezetett be, amelyek alapján **gyorsított eljárásban, 15 napon belül lehet a menedékkérelmeket elbírálni,** ami nyilvánvalóan nem biztosít tisztességes eljárást. A gyorsított eljárásra okot adó eseteket ráadásul úgy határozták meg, hogy abba a menedékkérők zöme beleférhessen. A jogorvoslat kezdeményezésére pedig csupán 3 nap áll rendelkezésre, és mindenfajta menekültügyi eljárás esetén megszűnt a jogorvoslat során a kötelező bírói meghallgatás. Sőt további változás, hogy a jogorvoslat immár nem bír halasztó hatállyal a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) döntésének végrehajtására, így a **bírói eljárás alatt is kötelezhetik a menedékkérőt az ország elhagyására.**

Ugyanez a törvény tette lehetővé, hogy a határtól számított 10 méteres sáv az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények építése, telepítése és üzemeltetése céljából igénybe vehető legyen, vagyis hogy **megépíthessék a szerb-magyar határra a pengedrót-kerítést.**

*A 2015. évi CXL. törvény*⁷ és *a 2015. évi CXLII. törvény*⁸ intézményesítették a „**tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet**”, ami – a menedékkérők számához kötött esetek mellett

⁴ http://www.kormany.hu/download/7/e2/50000/nemzeti_konzultacio_bevandorlas_2015.pdf

⁵ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15100.pdf>

<http://www.parlament.hu/irom40/05136/05136.pdf>

⁶ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15102.pdf>

<http://www.parlament.hu/irom40/05416/05416.pdf>

⁷ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15124.pdf>

<http://www.parlament.hu/irom40/05983/05983.pdf>

– bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény kialakulása esetén is elrendelhető, amely valamely település közbiztonságát közvetlenül veszélyezteti. A válsághelyzetet a parttalanul értelmezhető feltételek megléte esetén a kormány rendelheti el rendeletben hat hónagra, de ezt az időtartamot akár meg is hosszabbíthatja. Azóta a Kormány törvényi feltételek hiányában kétszer (legutoljára szeptember 5-én⁹) élt jogellenesen ezzel a lehetőséggel. **A válsághelyzetet úgy hosszabbította meg és úgy terjesztette ki az egész országra, hogy ennek jogalapja már régen, körülbelül a horvát-magyar határ tavaly októberi lezárása óta nem áll fenn.**

A módosítások bevezették a **határon lefolytatott eljárást**, ami a tranzitónákban beadott menedékkérelmekre vonatkozik, és **jogosultságot adtak a honvédségnek** a tömeges migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában való közreműködésre, ehhez pedig **fegyverhasználati jogot** is kaptak. Továbbá módosították a Büntető Törvénykönyvet is, **három új bűncselekményt** bevezetve: a határázár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §), a határázár megrongálása (Btk. 352/B. §), valamint a határázárral kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §).

2016-ban tovább folytatódtak a jogkorlátozó intézkedések, amelyek már nem csak a menedékkérőket, hanem a **már Magyarországon élő menekült státuszt kapott emberek integrációját is érintették.**

2016. évi XXXIX. törvény¹⁰ **csökkentette a szociális ellátásokat és megnehezítette a beilleszkedést.** Megszüntették az ingyenes magyar nyelvtanulási lehetőséget és az integrációs szerződést, továbbá előírták, hogy a korábbi hat hónap helyett 30 nap után el kell hagyni a menekülttábor.

A 2016. évi XCIV. törvény¹¹ legfontosabb eleme a **mélységi határellenőrzés** bevezetése volt.

A másfél éve tartó menekültellenes **gyűlöletkampány a kvótanépszavazásban teljesedik ki.** Az EU a kvótarendszert a határmenti országok megsegítésére dolgozta ki, hogy a terheket egyenlőbben lehessen elosztani és a kérelmek elbírálásában a tagállamok arányosan vállaljanak részt. A kvóta¹² alapján Magyarországra mindössze **1294 menedékkérő érkezne**, akik után fejenként közel 2 millió forintot kapna az állam. Ez az EU-ban áthelyezett személyek kevesebb mint 2 %-a, és a magyar lakosság 0,01 %-a. A menekültek Magyarországra küldése **nem betelepítést, hanem mindössze annyit jelent, hogy a menekültügyi eljárást hazánkban kell lefolytatni**, de a menekültstátusz megadásáról minden tagállam maga dönthet. A Kormány eddig sem sokaknak adott státuszt. 2014-ben 476-an, 2015-ben pedig mindössze 502-en kaptak menekült vagy más védelemre jogosító

⁸ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15134.pdf>
<http://www.parlament.hu/irom40/05985/05985.pdf>

⁹ A Kormány 272/2016. (IX. 5.) Korm. rendelete a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállításával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról.

¹⁰ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16071.pdf>

¹¹ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16092.pdf>

¹² A Tanács (EU) 2015/1601Hatórozata

státuszt Magyarországon. Így - ha az elmúlt évek arányait nézzük – abból az következne, hogy az 1294 emberből csak 4 fő¹³ kaphatna menedéket.

II.2. A Kormány kvótaellenes népszavazási kampányának kommunikációs elemzése

A kormányzati népszavazási kampány gyakran az objektivitás látszata mögé bújva morális pánikot kelt, növelni igyekszik az állampolgárok kulturális és egzisztenciális fenyegetettség-érzetét, valamint az Európai Uniót ellenségként és bűnbakként állítja be, hogy jövőbeni, pontosan meg nem nevezett politikai intézkedéseit a népszavazás eredményével legitimálni tudja. **Ez a kampány nem példa, és nem is előzmény nélküli, az igazi újdonság azonban az intenzitásában és üzeneteinek leplezetlenségében rejlik.** A kormányzati kommunikáció és retorika szándékosan félelemkeltő kifejezéseket használ, üzeneteiben a meglévő társadalmi előítéletekre épít. Ezek a módszerek a közszolgálati csatornákon keresztül gyakorolt médiapiaci előnyt kihasználva, agresszív médiakampánnyal párosítva kivételes befolyásoló erővel bírnak.

Retorikai keretek

A jelenlegi kormány sajátos és előszeretettel alkalmazott „propaganda-fegyvere” a **párbeszédnek álcázott kommunikációs és médiakampány.** A korábbi években ezek a kampányok ún. nemzeti konzultációk formájában valósultak meg: 2011-ben az alkotmánymódosításról és szociálpolitikai kérdésekben, 2012-ben a munkahely-teremtéssel kapcsolatban, 2015-ben pedig előbb az internetről, majd a bevándorlásról konzultálhattunk a kormánnyal. A Kormány a **nemzeti konzultációk során látszólag az állampolgárok kezébe adta a döntés lehetőségét** az általa fontosnak ítélt ügyekkel kapcsolatban. Valójában azonban az erősen befolyásoló jellegű, esetenként kifejezetten demagóg kíséreléssel felvezetett, **irányított kérdésekre nem lehetett olyan válaszokat adni, amelyek ne a kormány saját céljait szolgálták volna**, a törekvésekkel való egyet nem értés egyetlen formája a válaszadás megtagadása volt. Az internetes konzultáció kivételével minden alkalommal több mint nyolcmillió választópolgár számára kézbesítették a kérdéseket, viszont még a „legnépszerűbb” konzultációra is alig több mint 1 millió válasz érkezett.¹⁴ Ennek ellenére a kormány minden konzultációt sikeres kampánnyként értékelt, és különös lelkesedéssel hirdette: a válaszokat visszaküldők – a választópolgárok kb. 12,5%-a – nagyrészt egyetértenek a törekvésekkel.

Az októberre kiírt „betelepítési kvótáról” szóló népszavazás a nemzeti konzultációk sorába illeszkedik. Mind a 2015 első felében zajló *Nemzeti Konzultáció a Bevándorlásról és a Terrorizmusról*, mind a kvótanépszavazás **vállalt és kimondott célja, hogy a Kormány pontosan meg nem nevezett, jövőbeli intézkedéseit legitimálja**, és a választópolgárok

¹³ 2015-ben a 177.136 regisztrált menedékkérőből mindössze 502 ember kapott valamilyen státuszt, ez a 0,002%-a kérelmezőknek, a 4 főt az 1249 menedékkérőhöz arányosítottuk.

¹⁴ Az Alaptörvényről szóló konzultációra [916 ezer](#), a szociális konzultációra [1 millió 140 ezer](#) válasz érkezett, a munkahelyteremtéssel kapcsolatos konzultációt [690 ezren](#), bevándorlásról szólót pedig [1 millió 58 ezren](#) töltötték ki.

egységes akaratának tüntesse fel. Ennek érdekében az emberek félelmeire és előítéleteire apellál: összemossa a bevándorlást és a terrorizmust, kriminalizálja a menedékkérőket azzal, hogy következetesen illegális bevándorlókként emlegeti őket, és kommunikációjában szembeállítja az egyébként igen komplex módon összefüggő nemzeti és uniós érdekeket. **A kormányzati kommunikációban a migráns egy homályos, ám nagyon is fenyegető ellenség, aki ellen minden eszközzel fel kell lépni, az Európai Unió pedig egy idegen hatalom, amely ezt nem engedi, ezért szintén harcolni kell ellene.**

A népszavazás kérdése

Maga a népszavazás hivatalos kérdése is inkább csak egy retorikai alakzatnak tekinthető.

A kérdésben szereplő kifejezések („előír”, „kötelező betelepítés”), illetve a kormányzati kommunikációban hozzá társított állandó jelző, a „népszavazás a kényszerbetelepítés ellen” **igen erős negatív konnotációkkal bírnak, az ilyen asszociációk már önmagukban alkalmasak arra, hogy elutasító választ váltsanak ki.** Emellett a kötelező betelepítés, illetve a kényszerbetelepítés szóhasználat könnyen **felidézheti a második világháború alatt, illetve után történő ki- és betelepítéseket,** amelyeket a magyar kulturális és történelmi emlékezet traumaként őriz, így értelemszerűen elutasít bármit, ami hasonló lehet ezekhez az eseményekhez.

Szintén tudatos választásnak tűnik, hogy a népszavazás kérdése az „akarja-e” kifejezéssel kezdődik. Ezt a fordulatot egyedül 2004-ben a kedvezményes honosításról szóló népszavazáson használták, azon kívül 1989 óta a magyarországi népszavazásokon a kérdéseket egyszerű eldöntendő kérdés formájában vagy az „egyetért-e”, illetve a „kívánja-e” kifejezéssel bevezetve tették fel. Az „**akar**” **kifejezés sokkal erősebb véleménynyilvánítási forma,** mint a többi alternatíva, különösen úgy, hogy a kezdeményező csoport **„nem” választ vár a kérdésre, ez pedig szintén ritka** a magyarországi népszavazások történetében. Ez az elutasító, tagadó magatartásra építés figyelemre méltó kommunikációs fogás. A kormányzat így nem valami mellett, hanem valami ellen kampányol, ez pedig általában **nagyobb mozgósító erővel bír, különösen egy olyan országban, ahol a nemzeti önkép erősen ellenállás-központú,** a történelemfelfogás pedig nagy hangsúlyt fektet az idegen hatalmaknak való ellenállásra.

A Kormány üzenetei

Az információs kampánynak, valamint társadalmi célú hirdetésnek álcázott kormányzati népszavazás-kampány üzenetei több hullámban érkeztek. Az első, *„Üzenjünk Brüsszelnek, hogy ők is megértsék!”* szlogenek már 2016. május 13-án, a népszavazás elrendelése után pár napon belül megjelentek. Ennek retorikájában megint **az Európai Unió, mint modern kori idegen, külső hatalom szerepel, amely nem veszi figyelembe „a magyarok” akaratát,** ezért erődemonstrációra van szükség, melyből talán ők is értenek. A kampányüzenetek második hulláma, a *„Tudta?”* plakátok és reklámfilmek 2016. július 18-tól jelentek meg. Ezek a szövegek azonban aljasabb mozgósító eszközökhöz nyúlnak, mint az első szlogen. Az *Üzenjünk Brüsszelnek!* felszólítás csak a népszavazáson való részvételre és egyfajta kétes értelmű ellenállásra szólít fel, **a Tudta? kampány viszont a bevándorlással és a**

menekültekkel kapcsolatos sztereotípiákat és előítéleteket ismétli, morális pánikot kelt és táplálja az egyébként is aggasztó méreteket öltő xenofóbiát, hiszterizálva mindezzel a potenciális szavazókat.

A népszavazás-kampány legerőteljesebbnek szánt érve **a bevándorlók és a terroristák explicit azonosítása** abban a reményben, hogy a terrorizmustól való félelem – ami Magyarországon csak mérsékelt kockázat – **már önmagában is elegendő mozgósító erővel bír** ahhoz, hogy az átlagember elutasítsa a zavarosan meghatározott „bevándorlási kvótát”. A korábbi kormányzati kampányok is igyekeztek összemosni a bevándorlás és a terrorizmus jelenségét, azt állítva, ha az utóbbi időben terrorcselekményt elkövetők között többen voltak bevándorlók vagy bevándorlók leszármazottai, akkor a bevándorlók mind potenciális terroristák. Ez az illuzórikus korreláció mostanra viszont annyira jól működik, hogy különösebb magyarázatot sem igényel, **a közönség jelentős része reflektálatlanul elfogadja, hogy több kampányüzenet is** (pl. „*A bevándorlási válság kezdete óta Európában több mint 300-an haltak meg terrortámadásban.*”, vagy „*A párizsi merényletet bevándorlók követték el.*”) **egymástól független jelenségeket állít egymás mellé, azt sugallva, ezek egymás közvetlen és elkerülhetetlen következményei.**

Az üzenetekben **tudatosan nem szerepel sem a menekült, sem a menekültválság kifejezés**, ehelyett következetesen bevándorlókról, valamint bevándorlási válságról beszélnek, előbbi **ugyanis akár szimpátiát vagy együttérzést is ébreszthetne** a közönségben. A kormányzati kommunikációban ez a jelentéseltolás nem példa nélküli, a menekültek „megélhetési bevándorlókként” való emlegetése is azt a célt szolgálta, hogy egészen más természetűnek állítsa be a jelenlegi migrációs folyamatokat. A tudatosan téves szóhasználat másik jellemző példája, hogy a kampányüzenetek **illegális bevándorlókról beszélnek, kriminalizálva, eleve bűnözőnek állítva be az Európába érkező menedékkérőket.**

A kampányban gyakran találkozhatunk **megfoghatatlan mennyiségjelzőkkel**, (pl. „egy városnyi illegális bevándorló” vagy „ugrásszerűen emelkedik”) és **homályos utalásokkal** meg nem nevezett vagy egyáltalán létező statisztikákra (pl. „*Csak Libiából egymillió bevándorló akar Európába jönni.*” vagy „*A bevándorlási válság kezdete óta ugrásszerűen emelkedik a nők elleni zaklatások száma.*”). Ezek a kifejezések mind **alkalmasak a pánikkeltésre, ugyanakkor lehetetlen ellenőrizni vagy később számon kérni őket.** Ezek a csúsztatások szintén jellemzőek a kormány menekültpolitikával kapcsolatos kommunikációjára.¹⁵

Emellett érdemes kiemelni azt a retorikai fordulatot, hogy ezek **az üzenetek** nem csak a múltról vagy a jelenről beszélnek, hanem **felvázolják a jövőbeni, még nagyobb, fenyegető veszélyt** – elsősorban a „*Csak Libiából egymillió bevándorló akar Európába jönni.*” szlogennel –, ez pedig szintén jelentős mozgósító erővel bír. **A Tudta? kérdés** mindemellett ügyes kommunikációs fogás, az **így bevezetett üzeneteket a közönség könnyen**

¹⁵ Lásd még: Bernáth Gábor & Messing Vera (2016): Bedarálva - A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei. Médiakutató, 16 (4), pp. 7-17.

megcáfolhatatlan tényként értelmezheti, különösen, ha azt társadalmi célú, azaz elvileg objektív hirdetésnek állítják be.

Mindemellett a kampány **harmadik hullámaként** 2016. szeptember 1-jétől láthatóak a kormány – most már hivatalos – népszavazási üzenetei. „*Ne kockáztassunk! Szavazzunk nemmel!*” – ez áll az ezúttal **piros-fehér-zöld háttérű plakátokon**. A színválasztás és a háttér ismét szimbolikus jelentőségű. Ezzel egyrészt védhetővé kívánják tenni azt az érvelést, hogy a korábbi, kék plakátokon megjelenő üzenetek nem a kampány részei, hanem csak tájékoztató jellegű információk. Másrészt a nemzeti lobogó színei az egységet szimbolizálják, azt sugallják, az egész nemzet, vagy legalábbis a nemzet érdeke áll az üzenet mögött. Ezzel a fordulattal ráadásul **a kormánnyal egyet nem értőket kirekesztik a nemzetfogalomból**, amire már számos példa volt az elmúlt években. A többes szám első személyű felszólítások is ugyanezt az egységet és közösségi érzetet hivatottak erősíteni. A „*Ne kockáztassunk!*” felirat pedig visszaül a „*Tudta?*” plakátokon szereplő fenyegetésekre, amelyeket már annyit sulykoltak a nyár folyamán, hogy említés nélkül is bárki felidézze őket.

Médiakampány

A félelmekre és előítéletekre építő üzeneteket egy agresszív médiakampánnyal párosították. A kormányzati népszavazáskampány már jóval a hivatalos kampányidőszak kezdete (2016. augusztus 13.) előtt információs kampánynak vagy társadalmi célú hirdetéseknek álcázva elindult. **A Kormány minden elérhető platformot felhasznál:** online, a közösségi médiában, nyomtatott lapokban, plakátokon és az elektronikus médiában egyaránt hirdet, a médiakampány három elemét azonban érdemes kiemelni.

Az utóbbi években szinte megszokottá vált, hogy a Kormány nagy **kék plakátokon** keresztül kommunikál az állampolgárokkal, így hirdette meg a nemzeti konzultációt és a gazdasági reformjait is. Ennek a **hirdetési formának nagy előnye, hogy az egyébként apolitikus vagy egyet nem értő közönséget is eléri**, az elég sűrűn kihelyezett óriásplakátok esetében a reklámelkerülés pedig csak minimális lehet. Ellenben **drága**, és azt sem szabad elfelejteni, hogy **a kormányzati kommunikáció adóforintokból működik.**

Szintén érdemes külön elemezni a ***nepszavazas2016.kormany.hu*** honlapot. A weblapcím könnyen megtalálható, a tájékozódni kívánó állampolgár hamar idetévedhet, valamint a hivatalos domain név akár megtévesztő is lehet, **az objektivitás látszatával ruházza fel az oldalt. A távolságtartás azonban a legkevésbé sem jellemző rá.** Témáit tekintve a korábban elemzett állításokat ismétli: összekapcsolja a bevándorlás és a terrorizmus jelenségét, az EU-t idegen hatalomként, ellenségként és bűnbakként állítja be, szembeállítja a „magyar családok” és a bevándorlók érdekeit, valamint sikerként kommunikálja az eddigi kormányzati intézkedéseket, mint például a teljes déli határzárát. Ezt azonban a médiakampányban elhangzó üzenetekhez képest sokkal durvább hangvétellel és keményebb kifejezésekkel teszi. A honlap állításai szerint „*az EU nyílt zsarolást*” végez, a még mindig homályosan meghatározott „*kényszerbetelepítés fokozza a terrorveszélyt,*” sőt, „*a betelepítési kvóta veszélyezteti a kultúránkat és a szokásainkat*” is, ráadásul „*a párizsi és brüsszeli merényletek bizonyították, hogy a bevándorlás és a terrorizmus között a szoros összefüggés van*”, illetve „*az eddigi tapasztalatok azt mutatják, az illegális bevándorlók nem tartják tiszteletben a*

törvényeinket, és nem akarnak osztozni közös kulturális értékeinkben.” Ez a honlap nyíltan kimondja azokat a pánikkeltő és sztereotipikus állításokat, amelyekre a többi kampányüzenet csak utalni mer.

A kormányzati népszavazással kapcsolatos **médiakampány legfontosabb elemének azonban a közszolgálati televízió-csatornákon sugárzott társadalmi célú hirdetések és híradó-részleteket** tekinthetjük. Ezek közül is kiemelt befolyásoló erővel bírtak a labdarúgó Európa Bajnokság és az Olimpia szüneteiben akár negyedóránként látható egyperces híradók és hirdetések. Ezeket a sporteseményeket alkalmanként akár több millió néző is követte, köztük azok is, akik a népszavazás kérdése iránt egyébként nem érdeklődnének, bizonytalanok, vagy a kormánnyal szemben ellenvéleményt képviselnek. **Ilyen hatalmas mértékű elérés és befolyásolási erő a médiapiacra normális keretek között nem keletkezik.** Az egyperces híradók rendszeresen tartalmaztak migrációval kapcsolatos, ijesztő, elrettentő híreket,¹⁶ gyakran pedig nyíltan visszhangozták a kormányzat álláspontját. Közvetlenül a hivatalos kampányidőszak kezdete előtt, augusztus 5-13. között a **Miniszterelnökség népszavazással kapcsolatos hirdetési az Olimpiát közvetítő M4 sportcsatornán a reklámidő majdnem 20%-át¹⁷ foglalták el.** Ez az arány szinte példa nélküli, amit a nézők folyamatos jelenlétként érzékelnek.

¹⁶ 444.hu: *Van egy perce? Egy kicsit atmoszféra az agyát a meccs szünetében!* – 2016. július 18. in <http://444.hu/2016/07/18/van-egy-perce-egy-kicsit-atmoszferak-az-agyat-a-meccs-szuneteben>

¹⁷ Román Balázs: *9 nap alatt 4219 másodperc félelem.* Kreatív.hu 2016.08.19. http://www.kreativ.hu/media/cikk/9_nap_alatt_4219_masodperc_felelem

II.3. A Kormány népszavazási kampánya a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria előtt

A Kormány 2016 júliusától újabb óriásplakátokkal, televíziós spotokkal stb. készíti elő a népszavazást. A kormányzati „Tudta? tájékoztató kampány” tehát már a hivatalos népszavazási kampányidőszak¹⁸ előtt megkezdődött. Annak kérdése, **hogyan a kormányzati kampány folytatása, illetve a Kormány üzeneteinek tartalma jogszerű-e, többször is a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), illetve az NVB határozatát felülvizsgáló Kúria elé került.** A Kormány kampányidőszakot megelőzően folytatott tevékenységét kifogásoló ügyekben – éppen azért, mert még nem kezdődött meg a kampányidőszak, és így az ügyet nem tartották választási ügynek – sem az NVB, sem a Kúria nem folytatott érdemi vizsgálatot.¹⁹ A népszavazási kampányidőszak alatti kormányzati tevékenységet pedig jogszerűnek találták.²⁰ **A Kúria úgy döntött: a kormányzati kampány a véleménynyilvánítási szabadság védelmét élvez.** A kifogásolt konkrét plakátok és hirdetések („Tudta? Brüsszel egy városnyi illegális bevándorlót akar Magyarországra telepíteni.”) a véleményszabadság dogmatikája szerint közügyre vonatkozó értékítéletet fejeznek ki, így fokozott alkotmányos védelemben részesülnek; lévén nem tényállítások, valóságtartalmuk nem vizsgálható és nem is sérthetik a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási eljárási alapelvét.

A kúriai érvelés kiindulópontja és kulcsa tehát az a megállapítás, hogy a kifogásolt kampánytevékenység a Kormányt megillető véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása. **A Kormányt azonban fogalmilag nem illetik meg alapjogok, így a véleményszabadság alapjoga sem, tehát az erre alapozott bírósági okfejtés sem állhatja meg a helyét.** Az Alkotmánybíróság is kimondta: *„közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő (...) alkotmányos joga.”*²¹ Mivel a Kormányt nem illeti meg a véleménynyilvánítás szabadsága, **az ügy megítélése nem azon múlik,** hogy a véleményszabadság Alkotmánybíróság által kimunkált fogalomrendszere és tesztjei szerint **tényállitásnak vagy értékítéletnek minősül-e** a kifogásolt közlés. A Kormány mozgásterét annak alapján határozhatjuk meg, ha azonosítjuk, hogy közjogilag – a véleményszabadság helyett – mi igazolhatja a népszavazással kapcsolatos megnyilvánulásait. Ha a Kormányt mégis megilletné a véleményszabadság jogosultsága, a Kúria döntése akkor is abszurd lenne, mivel aligha véletlenül keveri össze a tényállítás és a vélemény fogalmait.

A választási, illetve népszavazási kampányok a közügyek megvitatásának kitüntetett időszakai, amelyekben a vélemény szabad kinyilvánításának és a véleményszabadság védelmének jelentősége még nagyobb. De ez csak a véleményszabadság alapjogi jogosultjainak (polgárok, civil szervezetek, pártok, sajtó) tevékenységét igazolja, a Kormányét nem. Az állami szerveket ez a szabadságjog nem illeti meg, éppen ellenkezőleg, jogállami

¹⁸ A Ve. 139. §-a szerint a választási kampányidőszak a szavazás napját, tehát október 2-át megelőző 50. naptól, vagyis augusztus 13-tól kezdődik.

¹⁹ 36/2016., 39/2016., 50/2016. NVB határozat, a Kúria Knk.I.37.710/2016/32 sz. végzése.

²⁰ 53/2016. NVB határozat, a Kúria Knk.I.37.723/2016/3. sz. végzése.

²¹ Az Alaptörvény hatályba lépése utáni gyakorlatából pl. 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés.

minimum, hogy tevékenységüket a jogi kötöttség jellemzi. **A jogállamiság elvéből következik, hogy a közhatalom csak a jognak alárendelten gyakorolható.** Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „*A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*”²² Ebből következik, hogy a közhatalmi szervek csak azt tehetik meg, amire a jogszabályok felhatalmazták őket, vagyis ami a feladat- és hatáskörükbe tartozik. A polgárok és szervezeteik szabad részvételét a közügyek megvitatásában alapjogaik, különösen a véleménynyilvánítási szabadságuk alapozza meg; a Kormány azonban a közügyek megvitatásában csak úgy vehet részt, ahogyan ezt alkotmányos hatáskörei lehetővé teszik. **A Kormány kampányban vállalt szerepét alkotmányos feladat- és hatásköre alapozhatja meg.** A választópolgárok, a sajtó, a pártok mellett tehát a Kormány is megnyilvánulhat a kampányban, de ezt különböző alapon és eltérő keretek között tehetik. A választópolgárok stb. véleménynyilvánítási lehetőségeiről szóló szabályoknak ki kell állniuk az alapjogkorlátozásra irányadó szükségességi-arányossági teszt próbáját; alkotmányosan igazolható korlátozás hiányában a polgárok és szervezeteik szabadon vehetnek részt a kampányban. Ezzel szemben a jogállamiság-jogbiztonság elve azt követeli meg, hogy a Kormány cselekvési lehetőségeit a törvények rögzítsék; a Kormány úgy vehet részt a kampányban, ahogyan arra e törvényi rendelkezésekből felhatalmazást kap.

Említést érdemel, hogy a polgárok és a kormány közötti különbségtétel felbukkan a kúriai érvelés kezdőpontján is: „*A Kúria egyetért kérelmezővel abban, hogy a mindenkor kormány által kezdeményezett országos népszavazás esetén ... a kormány, mint közjogi minőség jelenne meg a választók előtt, még akkor is, ha éppen egy népszavazás szervezője lenne.*” Bár tehát **a Kúria is látja a kampány szereplői közötti alapvető alkotmányos különbséget (szabadságjogokat gyakorló polgár / közhatalom-gyakorló kormány), ebből semmilyen jogi következtetést nem von le,** mivel álláspontja szerint „*[a] hatályos szabályozás nem ad lehetőséget a kérelmező által elvárt megkülönböztetésre.*”²³ A törvényi rendelkezések ilyen értelmezése is vitatható,²⁴ de a még egyértelműen rossz, az alkotmányos alapelveket tagadó törvényi szabályozás esetén is nyitva állt volna az a lehetőség, hogy a bíró – ha jogértelmezési kompetenciájában nem tudja az ügyet alkotmányosan megoldani – normakontrollt kérve, az Alkotmánybírósághoz forduljon. A Kúria azonban mindezt figyelmen kívül hagyva építette határozatát a Kormánynak tulajdonított vélemény szabadság jogára.

Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a Kormány hatásköreinek vizsgálatát a Nemzeti Választási Bizottság korábbi határozatainak indokolásában egyébként behozta az érvelésbe, amikor a

²² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

²³ Kúriai döntés [27] pont.

²⁴ A kúriai döntés [23] pontja szerint a Kormányt több határozat a népszavazás szervezőjeként jelöli meg, amely státusz az Nsztv. 69. §-a értelmében feljogosítja arra, hogy a kampányban politikai reklámot tegyen közzé. Ezzel szemben az Nsztv. szövegezése alapján jól érvelhető az az értelmezés, hogy szervezője csak a választópolgári kezdeményezésnek és az ahhoz kapcsolódó aláírásgyűjtésnek van, a Kormány és a köztársasági elnök pedig adott esetben kezdeményezőnek tekintendők. A helyi népszavazás szabályozásakor az Nsztv. 38. § (2) bekezdése kifejezetten különbséget tesz szervező és kezdeményező között.

kampányidőszakot megelőző kormányzati tevékenységet értékelte: „A Kormánynak a kifogástevő által sérelmezett kommunikációs tevékenysége országos népszavazási kezdeményezésével kapcsolatos tájékoztatásként is értékelhető. Ez a tájékoztatási feladat pedig az alábbi hatályos jogszabályi rendelkezésekből vezethető le.(...) plakátok, hirdetések közzététele szintén a jogszabályi rendelkezésen alapuló kommunikációs feladatellátás keretében végzett cselekmények, vagyis jogszabályi kötelezettség teljesítéseként értékelhetők.”²⁵ Az itt felülvizsgált **NVB határozatban** egy mondat erejéig bukkan fel az a gondolat, **hogy a Kormány a plakátokkal informálja a választópolgárokat, a Kúria azonban** – összhangban azzal, hogy érvelése a Kormánynak tulajdonított vélemény szabadságon nyugszik – **ezt az egy mondatot is az NVB határozat hibájának tekintette.**²⁶

Az NVB határozatában érvel a Kormánynak biztosítandó vélemény szabadság mellett: abból adódóan, hogy a Kormány az Alaptörvény értelmében népszavazást kezdeményezhet, az következik, hogy az általa kezdeményezett népszavazással kapcsolatban a vélemény szabadság is megilleti. Ha nem illetné meg álláspontja kifejtésének lehetősége, az az **NVB érvelése szerint:**

- kiüresítené a Kormány népszavazás kezdeményezési jogkörét,
- indokolatlanul nagy különbséget tenne a választópolgári kezdeményezés szervezője és a Kormány között, valamint
- hátrányosan érintené a választópolgárok tájékozódáshoz való jogát.

Megvizsgálva az NVB érveit, a második, diszkriminációs ellenérvet azonnal elvethetjük, hiszen a **Kormányt – ahogyan a vélemény szabadság alapjoga, úgy – az egyenlő bánásmódhoz való jog sem illeti meg, hiszen állami szervként az alapjogoknak nem alanya.** Míg a választópolgároknak Alaptörvényben biztosított joga a népszavazás kezdeményezése, addig a **Kormány esetében ez egy alaptörvényi hatáskörnek minősül,**²⁷ amivel összefüggésben nem értelmezhető a diszkrimináció tilalmának követelménye.

A Kormány részvételét a népszavazással kapcsolatos vitában megalapozhatja a polgárok vélemény szabadságából eredő intézményvédelmi kötelezettsége, ami figyelemmel a töretlen alkotmánybírói gyakorlatra az Alaptörvényből²⁸ egyértelműen levezethető. Az államnak ennek alapján alkotmányos feladata a demokratikus vita lehetőségének biztosítása, ennek érdekében a polgárok tájékozódásának előmozdítása a közügyekben, hogy megfelelő információhoz jutva alakíthassák és nyilváníthassák ki véleményüket. Az NVB harmadik felvetése ennyiben alapos, az abból levont következtetés azonban helytelen. **A polgárok**

²⁵ 39/2016., 50/2016. NVB határozat.

²⁶ Kúriai döntés [33] pont.

²⁷ A hatáskör-jelleget az Alaptörvény szövege világosabban megmutatja a köztársasági elnök esetében, aki a Kormány mellett állami intézményként ugyancsak jogosult népszavazás kezdeményezésére: az Alaptörvény 9. cikk (3) bek. d) pontja az államfő hatásköri listájában sorolja fel az országos népszavazás kezdeményezését.

²⁸ I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődleges kötelezettsége.

tájékoztatását a Kormány nem véleményszabadsága gyakorlásával, hanem alkotmányos intézményvédelmi kötelezettségének ellátásával biztosítja, amely alapján az alapvető jogokat nem csak tiszteletben kell tartania az államnak, hanem azok gyakorlását is elő kell segítenie. A polgárok tájékozódáshoz való joga tájékoztatási kötelezettséget teremt a Kormány oldalán, de semmiképp nem alapozza meg a Kormány véleményszabadságát.

Ez a cél ugyanakkor azt is feltételezi, hogy **e feladatkörében a Kormány köteles hiteles, pontos, valós tájékoztatást adni a polgároknak**. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége tehát nem legitimálja a választópolgárok igen vagy nem szavazat melletti meggyőzésére irányuló tevékenységet, vagyis a választási törvény szerinti kampányolást. Továbbá értelemszerűen nem alapozza meg a hamis vagy manipulatív tájékoztatást. Az ilyen kormányzati közlések, üzenetek a kormány feladat- és hatáskörével való visszaélést jelentenek.

A legnagyobb mozgásteret a Kormány számára nyilván politikai szerepe biztosíthatja. Ez fogalmazódik meg az NVB első érvében: **ha a Kormánynak Alaptörvényben biztosított jogköre a népszavazás kezdeményezése, akkor nem zárható el attól, hogy kifejtse a népszavazás tárgyává tett kérdéssel kapcsolatos álláspontját**. Azonban ennek alapján is megalapozatlan a Kormánynak ezt a lehetőségét a véleményszabadság körébe sorolni. **A Kormány ebben az esetben sem szabadságjogával él, hanem egy Alaptörvényben biztosított jogköréhez kapcsolódó jogosítványait gyakorolja továbbra is közhatalmi állami szervként**. Ekként pedig álláspontja kifejtésének máshol húzódnak a korlátai, mint a polgárok véleménynyilvánítási szabadságának határai. A polgárok által a közügyekkel kapcsolatos értékítéletet kifejező vélemény teljesen szabad, annak tartalma önmagában nem adhat okot a szólás korlátozására, illetve a hamis tényközlés korlátozhatóságának is vannak további kritériumai. **Ezzel szemben a Kormány esetében semmiféle valótlan tényközlés nem igazolható, mivel sértené az állam intézményvédelmi kötelezettségét**. Továbbá **a Kormány értékítéletet tartalmazó álláspontjának helyessége is vizsgálható**: a Kormány alkotmányos kötelezettsége az alkotmányos értékrend, a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme; **ezzel ellentétes (pl. kirekesztő, az emberi méltóságot, az egyenlőséget sértő) politikai álláspontot nem képviselhet**.

A kormányzat „*Tudta?*” plakátjai, köztük a kifogásolt konkrét üzenet is alávethető ezeknek a teszteknek: amennyiben állításaik nem bizonyíthatók, valótlanok (pl. a városnyi illegális bevándorló betelepítése), vagy tartalmuk kirekesztő, akkor megállapítható, hogy a kormány visszaél jogköreivel, illetve megsérti alkotmányos kötelezettségeit.

II.4. A menekültellenes kampány hatása a magyar lakosság idegenellenességére

Felvetődik a kérdés,²⁹ **hogyan a Kormány közel másfél éve tartó menekültellenes gyűlöletkampánya valóban célt ért-e, azaz növelte-e a magyar társadalom idegenellenességét**, és ha igen, milyen (társadalmi, pszichológiai és egyéb) tényezők és okok magyarázhatják e sajnálatos jelenséget. Ez utóbbi kérdésre azért is nagyon fontos válaszokat találni, mert a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megannyi jogállamot sértő intézkedése az elmúlt hat évben szinte ellenállás nélkül hatolt át a magyar társadalom immunrendszerén.

A TÁRKI Társadalomkutatási Intézet immár bő két évtizede rendszeresen méri a magyar lakosság idegenekkel kapcsolatos véleményét a menedékkérők befogadásának kérdésén keresztül.³⁰ (A kérdezettek három válaszlehetőség közül választhatnak: minden menekültet be kell-e fogadni, vagy mérlegelni kellene azt, hogy kit fogad be Magyarország, illetve senkit sem lenne szabad befogadni.) Egy friss, az Intézet által 2015 októberé és 2016 februárja között végzett kutatás³¹ idősoros elemzése rámutat, hogy **jelentős az összefüggés a társadalom idegenellenessége és a kormányzat menekültekkel, terrorizmussal kapcsolatos kommunikációja között**. Érdekes eredmény az elmúlt másfél évben több alkalommal mért idegenellenesség adatsor alapján, hogy míg 2015 nyarán és őszén relatíve alacsonyabb volt az idegenellenesek aránya (39 illetve 36%), addig 2016 januárjában kiemelkedően magas arány figyelhető meg (53%). **Ennek (az eddig mért legmagasabb) értéknek a legvalószínűbb magyarázata a TÁRKI szerint a terrorizmust a menekültüggyel összekapcsoló közbeszéd térnyerése és a bevándorlás-ellenes kommunikáció további erősödése** (pl. országos népszavazás kezdeményezése a „kötelező betelepítési kvótáról”).³²

Nem a TÁRKI az egyetlen szervezet, amely az elmúlt időszakban vizsgálta a kormány kvótanépszavazási kampányának idegenellenességre gyakorolt hatását. A [Publicus Intézet](#) a Vasárnapi Hírekkel közösen 2016. augusztus 15. és 22. között, 1000 fő megkérdezésével készített reprezentatív közvéleménykutatásban³³ vizsgálta a menekültekkel kapcsolatos attitűdöket és a kvótanépszavazás megítélését.

E tanulmány a TÁRKI-éhoz hasonlóan szintén megállapítja, hogy amint a tavalyi, úgy az idei menekültellenes kormányzati kommunikációs kampány is sikeresnek bizonyult. Ennek magyarázataként kiemelik, hogy **korábbi kutatások sora tanúskodik arról, hogy a magyarok alapvetően idegenellenesek**,³⁴ a menekültválság tavalyi kitörése óta pedig **egyre erősödik hazánkban az idegengyűlölet**. A Publicus Intézet szerint a „Tudta?” plakátok

29

³⁰ A legutóbbi 2016 elején látott napvilágot: http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160404_idegen.html

³¹ TÁRKI: *A migrációs válságra adott társadalmi reakciók: elutasítás s szolidaritás Magyarországon 2015-ben*.

A tanulmány elérhető angol nyelven: http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_refugees.pdf

³² http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_pressrelease.pdf

³³ http://www.publicus.hu/blog/kvotanepszavazas_novekvo_idegenellenesseg_valtozatlan_reszveteli_szandek/

³⁴ Legemlékezetesebb a Tárki 2006-os felmérése, amelyben az általuk kitalált piréz népcsoportot a megkérdezettek 59 százaléka nem akarta a befogadni az országba, a következő évben pedig már 68 százalék idegenkedett a nem is létező néptől. <http://www.tarki.hu/hu/news/2007/kitekint/20070308.html>

minden nyilvánvaló logikai és ténybeli tévedésük ellenére hatékonyan építenek erre az alapvető attitűdre és az elmúlt hónapok terrorcselekményei következtében kialakult félelemre.

Kiemelendő, hogy minden tíz megkérdezettből nyolcan úgy gondolják, hogy túl sok menekült érkezik Európába, jobb lenne, ha nem telepednének le, és ahol megjelennek, ott problémákat okoznak, akár veszélyesek is lehetnek. Az Intézet megállapítja, hogy egy évvel ezelőtti kutatásukhoz³⁵ képest érdemben növekedtek a menekültekkel szemben ellenérzések. Most a megkérdezettek többsége (50 %, a tavaly mért 44 % ellenében) nem gondolja úgy, hogy a menekülteket emberségesebben kellene kezelni, és kétharmaduk szerint nem kötelességünk segíteni rajtuk. A kutatás alapján kiderül, hogy a megkérdezettek kétharmada számít menekültellenesnek, és csak minden ötödik szolidárisnak velük.

A TÁRKI Társadalomkutatási Intézet fentebb említett kutatásában vizsgálta továbbá, hogy egyrészt milyen mértékű, másrészt szétválasztható-e a bevándorlással kapcsolatos **fenyegetettség-érzet reális szintje** (félelem a Magyarországra, illetve Európába érkező migráció mértékétől és ellenőrizetlenségtől) és **szimbolikus szintje** (a megnövekedett migráció kulturális, vallási aspektusa) a magyar társadalom attitűdjeiben. A kutatás eredményei szerint mindkét vizsgált fenyegetettség-érzet nagymértékű és **szorosán összefügg egymással**. Továbbá a rendparti bevándorlás-politika egyes elemeinek (a határőrizet megerősítése, bevándorlással kapcsolatos törvények szigorítása) lakossági támogatása szintén erőteljes és elválaszthatatlanul összefügg a szimbolikus és reális fenyegetettség-érzettel.

³⁵ http://www.publicus.hu/blog/menekultugy - megosztott_oroszag/

III. NÉPSZAVAZÁS AZ ILLIBERÁLIS RENDSZERBEN

Liberális, képviseleti demokráciában a népszavazás csak kivételes helyzetekben alkalmazott döntéshozási eljárás. Ennek nem az az oka, hogy a liberális demokrácia elmélete gyanakvó lenne az állampolgárok mérlegelő- és ítéliképességével szemben, hanem az, hogy tekintettel van a tipikus helyzetű állampolgár *lehetőségeinek* a korlátaira. A modern állam tengernyi politikai döntést hoz, amelyek túlnyomó többsége egyenként is sok-sok technikai ismeret meglétét és alkalmazását feltételezi. A döntéshozókat szakapparátusok segítik, ezek nélkül még a hivatásos politikusok is csak a sötétben tapogatóznának. A nem hivatásszerűen politikával foglalkozó állampolgár – az elsöprő többség – saját munkája, családja és egyéb kötelezettségei mellett aligha lehet képes hozzáértően részt vállalni a mindennapi politikai döntéshozásban. **Ezért a liberális demokrácia egy alapvető politikai munkamegosztásra épül: az állampolgárok összessége dönt a választásokon a politikai közösség alapvető céljairól és irányáról, a választott politikusok és kinevezettjeik pedig gondoskodnak a kiválasztott célok megvalósításáról, az ehhez szükséges eszközökről és intézkedésekről.** Harmadrészt, az állampolgárok és csoportjaik folyamatosan nyomon követik, ellenőrzik és számon kérik a választott célok teljesülését. Végezetül az állampolgárok közössége időről időre választásokon mond ítéletet a döntéshozókról. Ebben a munkamegosztásban a legalapvetőbb döntéseket a polgárok hozzák, közösen, elsődlegességük tehát nem vitatott. A népszavazás helye ebben a felállásban az iménti megfontolások alapján körvonalazható: **első megközelítésben, azokban a kérdésekben helyeselhető az állampolgárok összessége általi döntéshozás, amikor a politikai közösség alapvető céljainak és haladási irányának kijelölése a tét, és amelyek nem igényelnek különösebb technikai ismereteket.** (Bizonyos helyzetekben persze partikulárisabb kérdések általánosabb szimbolikus jelentőséget nyernek, és ezért alkalmasak lehetnek népszavazási döntésre). Mindezek mellett természetesen **a liberális demokrácia eljárásai és gyakorlatai garantálják, hogy az állampolgárok a népszavazási döntést megelőzően szabadon, félelem nélkül, sokféle forrásból, ésszerűen alacsony költségek mellett tájékozódhassanak,** hogy a döntéssel kapcsolatos különféle rivális álláspontok méltányos helyet kapnak a nyilvánosságban, hogy a többségtől vagy a kormánytól eltérő álláspontot képviselőknél nem kell súlyos következményektől tartaniuk. **E feltételek teljesülésekor elmondható, hogy a népszavazás eredménye a politikai közösség egészének – és nem csak a pillanatnyi többségnek – a méltányos körülmények között kialakított eredménye.**

Azonban **az illiberális állam egész működés módja ellentétes a liberális demokráciáéval, és ez értelemszerűen befolyásolja a népszavazás intézményének szerepét és jelentőségét.** Az illiberális állam megőrizheti a szabad választások bizonyos kereteit, és megtarthatja a legális politikai és médiapluralizmus elemeit. Ezek ellenére az illiberális állam a rendelkezésére álló eszközökkel törekszik biztosítani egy politikai irányzat és csoport politikai, gazdasági és nyilvánosságbeli dominanciáját. Ennek eszközei a domináns médiapozícióból gyakorolt állandó kormánypropaganda, az ellenfelek, kritikusok elleni félelemkeltő és lejárató kampányok, a független média lehetőségeinek drámai szűkítése, az eltorzított választási szabályok, és így tovább. A liberális demokráciára jellemző politikai munkamegosztás a visszajára fordul: **a kormányzat nem a választók által szabadon, tőle**

függetlenül kijelölt célokat követi, hanem a domináns csoport céljait érvényesíti a társadalom semlegesítésével. A választások a közös célok kijelölése és a kormányzat ellenőrzése helyett a domináns csoport céljai „szentesítésének” a terepe. **A népszavazás pedig az államra nézve kötelező, tőle függetlenül meghozott és hatalmát korlátozó közös döntés helyett éppen az illiberális hatalomgyakorlás eszköze.**

Az utolsó állítás indoklásához részletesebben kell jellemezni az illiberális állam működési módját. Az illiberális állam a részlegesen meghagyott média- és politikai pluralizmus viszonyai között **nem támaszkodhat folyamatos, nyílt elnyomásra és erőszakra,** hanem tekintettel kell lennie a közvélemény alakulására és állapotára. **Ezért hatalomgyakorlásában a folyamatos, agresszív propaganda alapvető funkciót tölt be.** Az illiberális állam folyamatos bizonyítási kényszer alatt áll: **demonstrálnia kell, hogy a többség mögötte áll, hogy a kritikusok marginális kisebbséget alkotnak, tagjai a nemzettel szemben és külső erők megbízásából ügködnek.** Ezért permanens kampányt üzemeltet: olyan manipulált kérdéssorokról tart „nemzeti konzultációt” vagy „népszavazást”, amelyekben garantálható a többség, miközben a tőle független hasonló kezdeményezéseket megakadályozza. Ebben a tágabb összefüggésben a népszavazáson megnyilvánuló, manipulált eredmény nem a politikai hatalom gyakorlásának forrása, hanem annak pusztá eszköze. Ez a felismerés azt mutatja, hogy a „kvótanépszavazás” az illiberális állam körülményei között dilemma elé állítja a liberális demokrácia híveit. Ha résztvesznek a szavazáson, maguk is az illiberális hatalomgyakorlás eszközeivé válhatnak. Ha viszont nem szavaznak, viselkedésük értelmezhető úgy is, hogy lemondanak jogaik gyakorlásáról. Erről a dilemmáról később részletesen is írunk.

IV. A KVÓTANÉPSZAVAZÁS KÖZJOGI ELEMZÉSE

Ebben a fejezetben azt vizsgáljuk, hogy a népszavazási kérdés megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, és hogy a kérdés hitelesítése és a népszavazás elrendelése kapcsán milyen döntéseket hoztak az erre jogosult szervek. Amellett fogunk érvelni, hogy a népszavazási kérdés nem felel meg a jogszabályi és alkotmányossági követelményeknek, ezért nem lehetett volna hitelesíteni a kérdést, és így nem lehetne megtartani a népszavazást 2016. október 2-án. A jogszerűtlen népszavazás megrendezésében emiatt felelősége van a Nemzeti Választási Bizottságnak, a Kúriának, és az Alkotmánybíróságnak is.

IV.1. Jogszerűtlen népszavazási kérdés

A népszavazási kérdés és az Országgyűlés hatásköre

A kérdés nem jogszerű, mert országos népszavazás **tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet,**³⁶ azonban az **Országgyűlés nem kötelezheti az uniós menekültpolitika tekintetében a magyar álláspontot képviselő Kormányt.**

A Kormány az az állami szerv, amely meghatározó szerepet tölt be a magyar álláspont kialakításban és képviselésében az Európai Unióban, mivel Magyarországot az Európai Tanácsban a miniszterelnök, az Európai Unió Tanácsában az adott területért felelős miniszter képviseli. A Kormány európai uniós ügyekben együttműködik az Országgyűléssel. Az együttműködés kereteit az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szabályozza. Ennek értelmében az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásairól a Kormány tájékoztatja az Országgyűlést, az Országgyűlés kikérheti a Kormány álláspontját,³⁷ egyeztetést kezdeményezve. Sőt az Országgyűlés állásfoglalást is elfogadhat, amelyben megjelöli azokat a szempontokat, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart érvényre juttatni.³⁸ Azonban a Kormány, bár a képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának figyelembe vételével alakítja ki, de attól indokolt esetben eltérhet.³⁹ Következésképpen **a Kormány maga határozza meg az Európai Unióban képviselt magyar álláspontot,** és viseli érte a felelősséget. A népszavazási kérdés hamisan sugallja, hogy ebben az Országgyűlés álláspontja megkötné a Kormányt. **A népszavazás bárhogy is alakul, az jogilag nem változtat a Kormány mozgásterén.** A Kormány ráadásul a kötelező kvótával kapcsolatban már népszavazás nélkül kialakította elutasító álláspontját. A Kormány tehát hamisan kelti azt a látszatot, hogy valós tétje, értelme lesz a választópolgárok döntésének.

Az Országgyűlés a Kormányhoz képest teljesen más pozícióban van az uniós döntéshozatal tekintetében. A magyar választópolgárok 2004-ben népszavazáson döntöttek az ország csatlakozásáról az Európai Unióhoz, majd a jelenleg is hatályos alapszerződések szövegét, az ún. Lisszaboni Szerződést az Országgyűlés hirdette ki törvényben. A csatlakozást az ország

³⁶ Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés

³⁷ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (a továbbiakban: Ogytv.), 64. §(1) bekezdés

³⁸ Ogytv. 65. § (2) bekezdés

³⁹ Ogytv. 65.§ (5)-(6) bekezdés

döntő többsége nemzeti győzelemként élte meg. A tagság az elmúlt években igen jelentős előnyökkel járt hazánk számára. Az Európai Unió nélkül ma nem lenne nálunk gazdasági növekedés, és rég elbúcsúzhattunk volna a jogállam maradékától is.

A népszavazási kérdés azt állítja, hogy a közös európai menekültpolitikáról szóló döntéseket brüsszeli bürokraták önkényesen hozzák meg a magyar emberek feje felett, miközben szó sincs ilyesmiről. Magyarország állampolgárainak döntése alapján lett részese egy olyan Uniónak, amelynek minden szintjén képviselteti magát, és amelyben az Unió az alapszerződések szerint, meghatározott területeken a tagállamokra és polgáraikra is kötelező jogot alkothat. A Kormány népszavazási kérdése azt sugallja, mintha az Európai Uniónak a Kormány által kiválasztott valamely döntése érvényességéhez szükség lenne az Országgyűlés hozzájárulására, holott Magyarország az alapszerződések elfogadásával már egyszer elfogadta, majd az Alaptörvény E) cikkében megerősítette, hogy egyes hatásköreit, így a menekültügyi politikáról szóló döntéseket a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja. A Kormány által vitatott esetekben a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló Európai Unió Tanácsa hoz döntést. A magyar miniszternek megvan a lehetősége arra, hogy meggyőzze a többi tagállam képviselőjét a maga álláspontjáról, van szavazata, részt vesz a határozat kialakításában, de az így születő döntés, ahogy azt az Unióhoz való csatlakozással Magyarország elfogadta, akkor is kötelező, ha adott esetben azzal a magyar fél nem ért egyet. **Az Unióban való részvétel nem részleges, a közös játékszabályok betartása nem függhet attól, hogy az adott döntés szimpatikus-e a tagállamnak vagy sem.**

Ha a magyar Kormány nem ért egyet a közös európai döntéssel, akkor az uniós jog lehetőséget biztosít a határozat és más jogszabály megtámadására az Európai Bíróságon, amivel a Kormány a tavaly őszi határozattal szemben élt is. Az Európai Bíróság fog dönteni arról, hogy a Tanács nem lépte-e túl a hatáskörét a menedékkérők áthelyezéséről szóló határozattal. A népszavazás, ellentétben az Európai Bíróság eljárásának kezdeményezésével, fogalmilag és a népszavazás szabályai szerint jogilag is értelmezhetetlen eszköz az uniós jogalkotással szemben. A már elfogadott kvótáról szóló határozat ugyanúgy kötelező marad, és bár jelenleg nincs napirenden, de **a népszavazás újabb kvóták bevezetését sem akadályozná meg.**

Az Európai Unió csak a Szerződések által ráruházott hatáskörökkel rendelkezik, így az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatásköröket gyakorolhatja meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében.⁴⁰ Minden hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháznak át az Unióra, az a tagállamoknál marad. A Lisszaboni Szerződés meghatározza, hogyan oszlanak meg az egyes hatáskörök az Európai Unió és tagjai között.

⁴⁰ EUSz. 5. cikk

Megkülönböztetünk **kizárólagos hatásköröket**,⁴¹ amely területeken kizárólag az EU alkothat és fogadhat el kötelező jogszabályokat. A tagállamok csak akkor alkothatnak jogot, ha az Unió felhatalmazza őket ezen jogi aktusok végrehajtására.

Megosztott hatáskörök⁴² esetén mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak jogot, de az Uniónak elsőbbsége van, mert az államok csak akkor gyakorolhatják ezeket a hatásköröket, ha az Unió nem gyakorolja, vagy arról lemond. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakítása, amelybe **a határok ellenőrzésével, a menekültügyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák**⁴³ is tartoznak, ilyen megosztott hatáskörnek minősül. A kvótát illetően tehát az Országgyűlés az Unió helyett nem alkothat jogot az EU felhatalmazása nélkül.

A kérdés egyértelműségének vizsgálata

A parlamentáris demokráciában a népszavazás kivételes eszköz, amely során a nép közvetlenül gyakorolja hatalmát, és döntése kötelezi a parlamentet. Garanciális jelentőségű, hogy jól körülhatárolt tárgykörökben és pontosan szabályozott eljárásban juttathassák kifejezésre akarataikat a választópolgárok. A népszavazásról szóló törvény ezért követeli meg a kérdés egyértelműségét, aminek a Kormány kezdeményezése nem tesz eleget.

A népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. A kvótanépszavazáson feltett kérdés azonban egyik követelménynek sem tesz eleget.

A kérdés megfogalmazásából nem derül ki, mire is vonatkozik a kezdeményezés. Az egyik lehetséges olvasat szerint a tárgya a Tanács 2015/1601 számú, 2015 szeptemberében elfogadott határozata, ami alapján Magyarországra 1294 menedékkérőt helyeznének át Görögországból és Olaszországból, hogy ügyükben itt folytassák le a menekültügyi eljárást. Magyarország erre a határozatra nemmel szavazott, de minősített többséggel a tagállamok elfogadták, és így – az Unió döntéshozatali szabályai szerint – kötelező ránk nézve is. **Egy kötelező EU-s döntés megszegéséről viszont biztosan nem lehet népszavazást tartani.**

A kérdés szerint az Európai Unió nem magyar állampolgárok kötelező betelepítését írja elő. A betelepítés szó azt jelenti, hogy a külföldi állampolgárok Magyarországon fognak élni. De nem erről van szó. Az uniós kvótarendszert azért fogadták el, hogy az Unió minden tagállama segítsen a menedékkérelmek elbírálásban Görögországnak és Olaszországnak, hiszen az uniós szabályok szerint ott kellene lefolytatni az eljárást, ahol a menekülő emberek beléptek az Európai Unió területére. Az Unió azonban felismerte, hogy ilyen sok ember érkezése esetén nem működőképesek a szabályok. A menedékkérelmek elbírálásáról minden tagállam, így Magyarország is a hatályos jogszabályok szerint dönthet, ami nem azonos a betelepítéssel. Bár politikailag egyértelműnek tűnhet a kérdés, az azonban a legnagyobb jóindulattal is olyan

⁴¹ EUMSZ. 3. cikk

⁴² EUMSZ 4. cikk

⁴³ EUMSZ. 77-80. cikkei

pontatlan, amiből – még ha a választók számára egyértelműnek is tünne – az eredményes népszavazás után **az Országgyűlés biankó, bármire felhasználható felhatalmazást érthet ki magának.**

IV.2. A Nemzeti Választási Bizottság, a Kúria és az Alkotmánybíróság szerepe

A Nemzeti Választási Bizottság határozata

A népszavazási kérdés hitelesítése a **Nemzeti Választási Bizottság** hatásköre. Az NVB 14/2016. számú határozata **a jogszerűségi feltételek átfogó vizsgálata helyett mindössze a következő indokolást adta:** „*A Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel. Mindezekre tekintettel a Nemzeti Választási Bizottság az Nsztv. 11. §-ában fogalt hatáskörében eljárva a Magyarország Kormánya által benyújtott országos népszavazásra javasolt kérdést hitelesíti.*”

Felülvizsgálat a Kúrián

Az NVB döntése ellen többen is a **Kúriához** fordultak jogorvoslatért. A kérelmezők szerint a kérdés nem egyértelmű, nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe és tiltott tárgykörre, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozik.

A Kúria azt állapította meg, hogy a népszavazási kérdés másodlagos uniós jogra, tanácsi határozatra vonatkozik, ezért **az nem minősül nemzetközi szerződésnek, és így tiltott tárgykörnek sem.**

Az Országgyűlés hatáskörével kapcsolatban a Kúria kimondta, hogy **a kvótahatározat érinti a parlament feladat- és hatáskörét, és azt „bármely társadalmi viszony irányába nyitottnak kell tekinteni”**⁴⁴. „*[N]em képezhet tiltott népszavazási tárgykört az a kérdés, amely érinti az Országgyűlés feladat- és hatáskörét. Ebben a tekintetben egyértelműen megállapítható, hogy a tanácsi határozat szabályozási tárgyköre arra vonatkozik, hogy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény /továbbiakban: Met./ szerinti menekültügyi eljárás lefolytatása adott nem magyarországi állampolgárságú személyek esetében a 604/2013/EU rendelet szabályaival ellentétben a tanácsi határozat által meghatározott tagállamban kerüljön sor. A Met. 95. § (2) bekezdése szerint annak rendelkezései többek között a 604/2013/EU rendelet szabályainak való megfelelést szolgálja. Emellett pedig a nem magyar állampolgárok menekültügyi eljárásának lefolytatása e személyek alapvető jogainak érintettsége okán olyan szabályozási tárgykört képez, amelyet a jogalkotó törvény keretei között rendezhetne.*”⁴⁵ Ezen felül a Kúria úgy ítélte meg, hogy a „betelepítés” fogalma az Országgyűlés hatásköre szempontjából új, és ezáltal tartalom-meghatározást igénylő szabályozási tárgykörnek minősülhet. Annak eldöntése, hogy az ország területén más országok állampolgárai milyen jogviszonyban, státuszban és időtartamban tartózkodhatnak, alapvető jogokat érintő szabályozási tárgykör, s mint ilyen, nyilvánvalóan egyszerre

⁴⁴ Knk.IV.37.222/2016/9. [38] <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/content/lb-kuria/2016/knk222.pdf>

⁴⁵ Knk.IV.37.222/2016/9. [37]

törvényhozási tárgykör függetlenül attól, hogy a teljes körű szabályozás minden mozzanata esetlegesen nem igényel törvényi szintű rendelkezéseket.”⁴⁶ **A Kúria érvelése a hatáskör tekintetében védhető álláspont is lehetne, ha a népszavazási kezdeményezés nem a kvótarendszert tartalmazó uniós jog ellenzése és végrehajtása ellen szólna.**

A legfőbb bírói fórum a kérdést egyértelműnek találta, mert a betelepítés kifejezés jogilag még nem írható körül pontosan, mivel új társadalmi jelenségről van szó, de a választópolgárok számára értelmezhető tartalmat jelent, mert „*azt a helyzetet jeleníti meg, amikor nagy számban nem magyar állampolgárok tartós elhelyezésére kerülne sor Magyarország területén.*”⁴⁷ **A Kúria szerint ezen felül az is segíti a betelepítés szó jogi tartalmának kibontását, hogy a kifejezés szerepel a kormánypárti országgyűlési képviselők által kezdeményezett, majd 154 szavazattal elfogadott⁴⁸ 2015. évi CLXXV. törvényben, amely arról szól, hogy az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy elutasítja az uniós kvótarendszert, és felkéri a Kormányt arra, hogy az Európai Bíróságon támadja meg a döntést. „(...) [T]ámogatva az ország határainak védelmét és a kerítés létesítését, elítélve a brüsszeli Európai Bizottság elhibázott bevándorlás-politikáját, elutasítva a kötelező betelepítési kvótát, mert a kvóta értelmetlen és veszélyes, növelné a bűnözést, szétterítené a terrort, veszélyezteti a kultúránkat (...). Az Országgyűlés felszólítja a Kormányt, hogy a határozat megsemmisítése érdekében az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikke alapján indítson keresetet az Európai Unió Bírósága előtt.”**

A Kúria szerint a jogalkotó számára is egyértelmű, hogy eredményes népszavazás esetén mire kötelezik a választópolgárok, ugyanis **a bíróság megítélése szerint a kérdés a menedékjogról szóló törvényt érinti**, amit az uniós jogszabályok kiegészítenek.

Alkotmánybírósági eljárások

A népszavazási kezdeményezés megtámadására a Kúria döntése után kétféle lehetőség van: az egyik a **népszavazási kérdés hitelesítésére** irányuló eljárás egy újabb fázisa lehet az NVB és a Kúria döntése után, a másik pedig már a népszavazás **Országgyűlés általi elrendelését** támadja.

Alkotmányjogi panasz a Kúria döntésével szemben

Az egyik módja a népszavazás megtámadásának a Kúriának az NVB kérdést hitelesítő döntésével kapcsolatos határozatával szemben benyújtott alkotmányjogi panasz.⁴⁹ Ilyen **alkotmányjogi panasz benyújtásának alapvetően két feltétele van**. Az egyik a **személyes érintettség**, a másik pedig az, hogy **alapjogok sérelmére** kell hivatkozni. Még ha az érintettséget el is fogadta az AB, **alappal felvethető, hogy az alapjogok sérelme a**

⁴⁶ Knk.IV.37.222/2016/9. [39]

⁴⁷ Knk.IV.37.222/2016/9. [44]

⁴⁸ http://www.parlament.hu/szavazasok-egy-adott-iromanyrol?p_auth=5t5WEkRB&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Fintern-et%2Fcpls%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_c%3D40%26p_izon%3D7332

⁴⁹ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (Abtv.), 27. §

kvótaügyi népszavazás kapcsán nehezen képzelhető el. Az esetleges összefüggések meglehetősen távolinak tűnnek.

Az Alkotmánybírósághoz két alkotmányjogi panasz érkezett. A 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés szerint az indítványozó azt állította, hogy a Kúria határozata sérti az Alaptörvényben biztosított jogát arra, hogy az alapvető jogokat biztosító, európai uniós államban éljen, mivel az Alaptörvény „*az ember sérthetetlen jogainak védelmét az állam elsőrendű kötelességévé teszi; ha pedig, mint a menekültek esetében, ők maguk saját jogaikat nem védhetik a magyar jogban (mint adott esetben), bárki, aki ebben saját méltóságának sérelmét látja, alkotmányjogi panaszban kifogásolhatja.*”⁵⁰ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az **indítványozó által megjelölt alaptörvényi rendelkezések nem alapvető jogok, ezért azokra nem alapítható alkotmányjogi panasz.**

A 3151/2016. (VII. 22.) AB végzésben a testület hasonlóan a fentebb bemutatott végzéshez, azért utasított el az alkotmányjogi panaszt, mert az egyetlen alapjog sérelmét sem állította, holott ilyen eljárás kezdeményezésére csak alapjogsérelem esetén van lehetőség.

A népszavazást elrendelő OGY határozat megtámadása

A másik megtámadási lehetőség az Abtv. 33. §-ában szabályozott eljárás, ami alapján az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát bárki megtámadhatja az Alkotmánybíróságon. A **megtámadásnak két oka lehet: ha az elrendelés (i) nem felel meg az Alaptörvény rendelkezésének és/vagy (ii) nem törvényes.**

Az Abtv. azt is kimondja, hogy ebben az eljárásban az Országgyűlés határozatát **érdemben csak akkor vizsgálja, ha** az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a **körülményekben olyan lényeges változás következett be,** amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria **nem vehetett figyelembe,** és a döntést érdemben befolyásolhatja.

Ez tehát korlátozza az érdemi vizsgálat körét, aminek az az értelme, hogy nem nyitják meg újra népszavazási kérdés hitelesítésének ügyét, nem döntenek a Kúria vagy az NVB helyett, csak akkor, ha időközben valamilyen új körülmény merül fel. Az Alkotmánybírósághoz érkezett **indítvány**⁵¹ **ennek megfelelően arra hivatkozott,** hogy a népszavazást elrendelő **OGY határozatot nem megfelelő eljárásban fogadták el,** mert az Európai ügyek bizottságában nem vitatták meg a kérdést. Továbbá az **Országgyűlésnek nem volt hatásköre a népszavazás elrendelésére, mert az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése értelmében országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet,** és ez nem teljesül az uniós menekültügyi szabályozás tekintetében. Az indítványozó ezek miatt úgy gondolta, hogy olyan súlyos eljárási hibái vannak az OGY határozatnak, ami megalapozza közjogi érvénytelenségét.

⁵⁰ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés [3]

⁵¹[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/df79c123ada698dfc1257fbd00361aba/\\$FILE/VI_997_0_2016_inditvany.002.pdf/VI_997_0_2016_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/df79c123ada698dfc1257fbd00361aba/$FILE/VI_997_0_2016_inditvany.002.pdf/VI_997_0_2016_inditvany.pdf)

Az indítványban szereplő érveknek lehetett volna relevanciája, mert bár a Kúria előtt is támadták, hogy nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a kérdés, de **az Országgyűlés a népszavazás elrendelésével túlléphette hatáskörét, mivel a kérdés nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. A hatáskör megléte pedig érvényességi feltétele bármilyen intézkedés meghozatalának.**

Az Alkotmánybíróság azonban nem osztotta a kérelmező álláspontját, és 12/2016. (VI. 22.) AB határozatában helyben hagyta a 8/2016. (V. 10.) OGY határozatot. **A testület szerint az, hogy az Országgyűlésnek azért nem lett volna hatásköre elrendelni a népszavazást, mert csak hatáskörébe tartozó kérdéstről lehet népszavazást tartani, nem vizsgálható, mert a hatáskör megléte nem eljárási, hanem érdemi vizsgálatnak minősülne, amire nincs lehetősége az Abtv. 33. §-ban szabályozott eljárásban.**

V. VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK A NÉPSZAVAZÁSON ÉS KÖVETKEZMÉNYEIK

A liberális demokrácia iránt elkötelezett állampolgároknak és politikai szereplőknek számos szempontot kell mérlegelniük, amikor kialakítják gyakorlati viszonyukat a kormány által kezdeményezett kvótanépszavazáshoz. Végig kell gondolniuk, hogy mik a magyar állampolgárok közösségének humanitárius és nemzetközi jogi kötelezettségei a közel-keleti menekültválság áldozataival szemben. Mérlegelniük kell, hogy mit jelent a döntés Magyarország szabadon vállalt, és a magyar állampolgárok nagy többsége által ma is támogatott közös európai eszme és annak intézményes letéteményese, az Európai Unió jövője szempontjából. Az egyszerűség kedvéért a magyar közvélemény három csoportra osztható a kvótanépszavazáshoz való viszony szempontjából.

Egy viszonylag szűk kisebbség az, amely egyértelműen **menekültek iránt megértő állásponton** van: támogatja a menekültek befogadását, humanitárius indokokból és a méltányos európai tehermegosztás alapján is. Minden további nélkül feltételezhető az is, hogy döntő többségük a liberális demokrácia híve és ellenzi Orbán illiberális államát.

Egy másik, az előbbinél jóval nagyobb, de a közvélemény egészét tekintve kisebbséget (az összes választó negyedét-harmadát) alkotó csoport az előző pontos tükörképe: **mindenestül azonosul a kormány retorikájával a menekültkérdésben, és általában is támogatja a NER törekvéseit** az illiberális állam kiépítésére.

A harmadik, minden bizonnyal legnagyobb, de egyszersmind leginkább heterogén csoportot azok alkotják, akik **osztják a bevándorlással, a menekültek befogadásával kapcsolatos félelmeket, de nem azonosulnak egészében a kormány törekvéseivel**. Vannak közöttük olyanok, akik egészében elutasítják a NER-t, valamelyik ellenzéki párt szavazói, és olyanok is, akiknek inkább csak az agitprop gyűlöletkampánnyal szemben vannak fenntartásaik. És persze sok köztes helyzet is elképzelhető.

A másodikként említett, NER-hívó csoport számára a kvótaszavazás nem jelent dilemmát, de ők nem is címzettjei ennek az elemzésnek, mert nem tekinthetők a liberális demokrácia potenciális táborához tartozóknak. A másik két csoport tagjai viszont többé-kevésbé ide sorolhatóak. **Őket, más és más módon, nehéz döntés elé állítja a szavazás.**

Az első, befogadás-párti csoportot azért, mert **erkölcsi kötelességének érzi humanitárius alapon „igen”-nel szavazni**, de részvételével maga is az illiberális állam hatalomgyakorlásának eszközévé válhat. A harmadikként említett, „kritikus”-nak nevezhető csoportot pedig azért, mert a konkrét kérdésben elfoglalt álláspontjuk a „nem” szavazat mellett szól, de ezzel egy olyan kampány mellé kellene állniuk, amit elutasítanak.

Végeredményben **az „igen”-nel szavazók és a „kritikusok” dilemmájának alapja ugyanaz**: a konkrét kérdésben képviselt vélemény csak olyan módon képviselhető, ami mindkét csoport tagjai számára problematikus vagy éppen elfogadhatatlan.

A dilemma értékelése nem elválasztható a politikai kilátások mérlegelésétől. Az a kiindulópontunk, hogy **a népszavazáshoz kialakított viszony nem pusztán morális kiállás, hanem politikai lépés is**, és ebben a fényben értelmezendő. A befogadás-pártiak sem

egyszerűen a saját álláspontjukat akarják tudatni a világgal, hanem a szavazás tágabb politikai következményeire is tekintettel vannak. Ha volna rá esély, hogy még a jelenlegi torz erőviszonyok mellett is többség szerezhető álláspontjuk mögé, vagy legalább valóban szoros eredmény érhető el, akkor erős érvek szólnak amellett, hogy a dilemma feloldható: az „igen” szavazat az igenek győzelméhez vezethet, ami nem csak a kormány gyűlöletkampányának, hanem magának a NER-nek is súlyos veresége lenne. Erre azonban nem látszik semmilyen reális esély. **A „nem” elsőprő győzelme viszont, magas részvétel mellett, nem csak a gyűlöletkampány, hanem az illiberális állam sikere is lenne.** Ezért befogadás-párti szempontból komolyan megfontolandó, hogy miként képviselhető ez az álláspont erőteljesen, de a kvótaszavazáson való részvétel nélkül.

A „kritikus” csoport szempontjából a helyzet éppen fordított. Ha bizonytalannak látszik a „nemek” győzelme, akkor kiéleződik a feszültség a konkrét kérdésben elfoglalt „nem” álláspontjuk és a gyűlöletkampánnyal szembeni ellenérzésük között: ha reálisnak tűnik az „igen” győzelme, akkor nagyobb a késztetés, hogy elmenjenek „nem”-mel szavazni. Őket arról kellene meggyőzni ebben a helyzetben, hogy **adjanak elsőbbséget a gyűlöletkampánnyal szembeni fenntartásaiknak a befogadást ellenző véleményükkel szemben** – és ez nem ígérkezik könnyűnek. **Ha viszont a „nem”-ek győzelme egyértelműnek látszik, akkor jobb szívvel fejezhetik ki ellenérzésüket azzal, hogy nem szavaznak.**

Milyen következtetések adódnak mindebből a liberális demokrácia hívei számára? Ha abból indulunk ki, hogy az „igen” győzelme vagy akár tiszteletreméltó, egyharmad körüli eredménye kizárható, akkor a legkedvezőbb kimenetel az alacsony részvétel egy olyan kampány után, amelyben **a liberális demokrácia hívei egyértelművé teszik, hogy a bojkott a gyűlöletkampányra és a NER-re mond nemet. Ez közös alapot teremthet a befogadás-párti és a „kritikus” csoport számára, míg egy „igen”-kampány a kritikus csoportot a NER-hívekkel terelheti közös táborba.**

Összefoglalva, a kvótaszavazáson való részvétel vagy tudatos távolmaradás és az ott leadott szavazat előjele több kérdésben is állásfoglalást jelent. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a jelentés a politikai helyzettől függően változhat is. A leadott **„nem” szavazat** kézenfekvően a kormány kampányának és a NER-nek a támogatásaként értelmeződik. Az **„igen” szavazat** ellenzi a kormány politikáját, de kellően magas részvétel mellett annak eszközévé válhat. A **távolmaradás** viszont, főként ha erőteljes bojkott-kampánnyal párosul, kifejezheti a NER és a kormány menekültpolitikájának elutasítását. Az **érvénytelen szavazat** leadása továbbá jelenti, mégpedig erős hangsúllyal, a kormányzati menekültpolitika elutasítását, és aktivitásával meg is mutatja az ezt a viselkedést választó polgárok nagyobb fokú politikai készenlétét. Az érvénytelen szavazat – például mindkét lehetőség bejelölése – a bojkott egy aktívabb formájának tekinthető.

VI. A KVÓTANÉPSZAVAZÁS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

A kvótanépszavazással összefüggésben lehetséges politikai viselkedésformák nem csak a jogi következmények, a menekültekkel kapcsolatos attitűdök, vagy a kormány gyűlöletkampányával szembeni érzések szempontjából értékelhetők, hanem abból a szempontból is, **hogymit fejeznek ki Magyarország Európai Unióhoz fűződő viszonyát illetően.** Formailag a kormány kezdeményezése a „brüsszeli” döntéshozók döntésének elutasítására buzdítja a szavazókat. **A kampány több szempontból is EU-ellenesnek értékelhető,** még akkor is, ha nem feltételezzük, hogy a kezdeményezők mögöttes célja hazánk kiléptetése az unióból. Ez annak ellenére igaz, hogy természetesen az EU bármely mégoly fontos döntésének vitatása, bírálata nem tekinthető önmagában EU-ellenességnek.

Először, a kormány, összhangban általános kommunikációs tónusával, **az Európai Uniót, „Brüsszel”-t elkülönült, adott esetben Magyarországgal szembenálló hatalomként ábrázolja,** nem pedig olyan értékkezőségi körként, amely bizonyos jogköröket tagállamaival közösen gyakorol, döntései a tagállamok közös döntései. Amikor a kormánytöbbség az EU-t távoli és Magyarországgal szembenálló hatalmi központként ábrázolja, akkor tudatosan erősíti az unióellenes sztereotípiákat, még ha nem is bizonyítható, hogy ez a célja, s nem csupán eszköz egyéb törekvéseihez. Másodszor, a differenciálatlanul elutasító, alternatívát nem kínáló álláspont nem csak a konkrét döntést célozza, hanem általánosságban a menekültügyben és más ügyekben is a közös döntésekhez, az együttműködéshez, közösségvállaláshoz és az ehhez nélkülözhetetlen közös teherviseléshez alapvető **nemzetek közötti bizalmat gyengíti.** Amikor az egyik tagállam a neki nem tetsző közös döntések elszabotálására hívja fel állampolgárait, akkor egyrészt nyilvánvalóvá teszi, **hogy az uniós együttműködésből csak az előnyökre tart igényt,** az ezek megteremtéséhez szükséges terhekből nem kér, másrészt a többi tagállamot is erre ösztönözheti, **ami, ha általános attitűddé válik, ellehetetleníti az európai közösségvállalást.**

Harmadszor, **a kormányfő a népszavazást eszközként használja arra, hogy szövetségeseket szerezzen az EU-t gyengítő politikájához** először Kelet-Európában, majd a későbbiekben **a reményei szerint jobbra tolódó Nyugat-Európában** is. Beszédeiben egyre nyíltabban szól a „régis” uniós elit leváltásának szükségességéről és arról, hogy a magyar népszavazás katalizátor-szerepet játszhat ebben, utalva a közelgő választásokra Ausztriában, Franciaországban és Hollandiában.⁵² Ezekben az országokban a hagyományos politikai elit teljes spektruma a balközéptől a jobbközépig egyértelműen EU-párti, tehát az utalás leginkább az EU-szkeptikus szélsőjobb megerősödésére vonatkozhat.

Összefoglalva, **a kormány kvótaellenes gyűlöletkampánya alkalmas arra, hogy a magyar közvéleményben erősítse az EU-ellenes, egyelőre kisebbségi érzületet, és hosszabb távon hozzájárulhat az unió alapját képező értékkezőségi és közösségvállalás általános gyengüléséhez is.** A magyar választónak ezeket a szempontokat is mérlegelnie kell, amikor

⁵² „A mi esélyünk most, hogy a népszavazással a küllők közé tegyük a botot, remélve, hogy a magyar példa hullámot vált ki Európában, és a jövő tavaszi választások után már egy más elit kerül az unió intézményeibe.” Orbán Viktor, Kötöcske, 2016. szeptember 11. <http://pestisracok.hu/orban-viktor-mi-ellenfeleink-nem-liberalisok-hanem-nihilistak-itt-kotcsei-beszed/>

kialakítja döntését a szavazással kapcsolatban. A három lehetséges tudatos választói magatartást – „igen” és „nem” szavazat, illetve bojkott ebből a szempontból is értelmezendő. (A szándékosan érvénytelenül leadott szavazatot a bojkott aktívabb formájának tekinthetjük. A választó kimutathatja vele a gyűlöletkampány elutasítását anélkül, hogy növelné a népszavazás érvényességének esélyét. Ugyanakkor az esetleges manipuláció kockázata is megnőhet).

A „nem” szavazat értelmezése ebből a szempontból sem jelent nehézséget. Nem feltételezzük, hogy minden ’nem’-mel szavazó polgártársunk EU-ellenes vagy akár EU-közönyös lenne – a felmérések világosan mutatják, hogy az EU-tagságnak továbbra is nagy támogatottsága van, miközben a szavazáson részvételt tervezők elsöprő többsége elutasítja a kvótát. Ennek ellenére, a kvótát ellenzőknek tudniuk kell, hogy a szavazat az azt megelőző kampány és a kezdeményező kormány általános irányvonalának és retorikájának a kontextusában kapja meg teljes jelentését és válik jövőbeli hivatkozási ponttá. **A kvótát ellenzők megtehetnék, hogy távol maradnak, ezzel nem kockáztatnak semmit, hiszen a népszavazásnak nincsen kötelező jogi következménye.** Ha mégsem ezt teszik, akkor felelős döntéshozó állampolgárként tudniuk kell, hogy ezzel a kormány EU-t gyengítő politikáját is támogatják. **A „nem” szavazat az EU-val szembeni szavazat is. Ezért a kvótát ellenző, de az EU-t támogató választók számára megfontolandó a távolmaradás.**

Nehezebb értelmezni ebből a szempontból az **„igen” szavazat és a bojkott közötti különbséget. Közvetlen tartalmát tekintve mindkettő az uniós menekültpolitika és így az EU melletti voks.** A tényleges politikai helyzetet is figyelembe véve azonban tetten érhető a különbség. Az elmúlt hetekben végzett valamennyi felmérés egyöntetű előrejelzése szerint a „nemek” elsöprő, toronymagas győzelme várható, a népszavazás érvényessége azonban bizonytalan. Ebben a helyzetben az uniós menekültpolitikát (vagy annak szellemét) támogató szűk kisebbségnek azt kell mérlegelnie, minek van nagyobb politika jelentősége az összesített eredmény értelmezésében: pár százaléknyi különbségnek az „igen” szavazatok arányában, vagy ugyanekkora különbségnek a részvételi arányban? Másképp ugyanez: **annak van-e nagyobb hatása, ha (mondjuk) 10% helyett 15%-ot érnek el az igenek, vagy annak, ha a részvétel 50% helyett csak 45% lesz?** Ebből a perspektívából szemlélve egyértelműnek látszik, hogy a kormány győzelmét alig csökkenti, ha „csak” 80%-os győzelmet arat egy érvényes népszavazáson, ellenben érdemben komplikálja győzelmi jelentését, ha a szavazók többsége nem vesz részt.

Mindebből az következik, hogy **az „igen” szavazat és a bojkott közötti választás elsősorban stratégiai megfontolásokon múlik, nem pedig a célok kiválasztásán.** Azoknak tehát, akiknek alapvető kérdés az uniós tagságunk és a szolidáris menekültpolitika is fontos, ezeket a szempontokat kell mérlegelniük.

Az Unió összefüggésében arról is szót kell ejteni, hogy **a népszavazás és annak eredménye miképp értelmeződik az európai közvéleményben.** A magyar referendumról a nemzetközi

sajtóban megjelent beszámoló⁵³ alapján egyértelmű, hogy a megfigyelők – és a rajtuk keresztül tájékozódó közvélemény a „Brexit” összefüggésében értelmezi a kvóta-szavazást, és ennek megfelelően egyértelműen az EU ellen irányuló, még ha nem is a kilépésről döntő akciónak látják azt. Ennek megfelelően egy érvényes, a „nem” szavazatok elsöprő többségét hozó eredmény óhatatlanul az EU mélyülő válságát, az „euroszeptikusok” előretörését hangsúlyozó elemzéseket fogja erősíteni és ezzel – önbeteljesítő jóslatként – ténylegesen is gyengítheti az európai közösséget. Az európai közvélemény szempontjából az is lényeges, hogy a magyar kormány a menekültpolitikával kapcsolatos nézetkülönbségeket nem a szokásos csatornákon keresztül, a közös fórumokon előadott érvekkel és alternatívákkal, hanem egyoldalú, radikális lépésekkel próbálja kezelni. Ez a megközelítés a konkrét problémán túlmutat, az európai közösségvállalás szellemével ellentétes, és ennek megfelelő reakciókat szülhet.

⁵³ <http://www.reuters.com/article/us-britain-eu-hungary-orban-idUSKCN0ZH54H>
<https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-07-05/hungary-s-manipulative-referendum>