

Az illiberális áfium elleni orvosság

Jogi eszközök a kormányzati propagandával szemben



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

Budapest, 2018. május

Együttműködésben a Heinrich-Böll-Stiftung prágai irodájával

1. A témaválasztás indoklása, szakirodalmi előzmények

Magyarországon a 2010-es kormányváltás óta jól dokumentált módon, számos hazai és nemzetközi kritika ellenére megy végbe a jogállami intézményrendszer szisztematikus leépítése, amely összekapcsolódik az e folyamattal szemben kritikus külső és belső hangok elfojtására irányuló kormányzati támadásokkal. Politikai filozófusok, szociológusok, alkotmányjogászok igyekeznek meghatározni azt a fogalmi keretet, amelyben elemezhetővé válik az a folyamat, amely során az Európai Unió egyik tagállama a liberális demokrácia, a jogállamiság (ily módon egyben az európai közösség) alapértékeitől is tudatosan eltávolodik. A magyar helyzet fogalmi értelmezéséhez a segítséget maga Orbán Viktor miniszterelnök szolgáltatta, aki 2014 júliusában Tusnádfürdőn, a Bálványosi Szabadegyetem és Diáktábor rendezvényén tartott beszédében kijelölte Magyarország kormányzásának új irányát. A miniszterelnök szerint ahhoz, hogy Magyarország versenyképes és sikeres ország legyen, a liberális demokrácia elveinek követése helyett – Szingapúr, Kína, India, Oroszország és Törökország mintájára – „illiberális állam” kiépítésén kell munkálkodnia.¹ A magyar illiberális „különút”, noha ezidáig kétségkívül hazánkban jutott el a legkritikusabb szintig, nem egyedülálló jelenség az Európai Unión belül sem.²

¹ A teljes beszéd szövege elérhető: <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/a-munkaalapu-allam-korszaka-kovetkezik> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

² Ld. a Civil Liberties Union for Europe összefoglalóját a civil szervezetekkel szembeni támadásokról Magyarországon, Lengyelországban, Romániában, Olaszországban és Írországban: https://drive.google.com/file/d/1totcclPTD1BSC23Lw_DUsqmJCkd0j-nMi6/view?mc_cid=c3f9f2bf4e&mc_eid=857645a3e3 Utolsó letöltés: 2018.04.18.

Az „illiberális állam” nem ismeretlen fogalom, a politikai filozófia, elsősorban Fareed Zakaria 1997-es „The Rise of Illiberal Democracy” című tanulmányának³ hatására, gyakran összekapcsolja azt az „illiberális demokrácia” terminusával. Zakaria sokat hivatkozott művében megadja az „illiberális demokrácia” legfőbb karakterjegyeit, mint például az egyéni szabadságjogok erodálása; a populizmus; a legalább részben szabad, de erősen a hatalmon lévő politikai erőknek kedvező választási rendszer; a kormányzati hatalmat kritizáló külső és belső hangok illegitim színben való feltüntetése és egzisztenciális ellehetetlenítése.

Ezzel szemben Kis János kifejezetten óva int az „illiberális” és a „demokrácia” fogalmak együttes használatától, azt állítva, hogy a demokrácia nem liberális, azaz illiberális formája fogalmilag értelmezhetetlen, a liberalizmus és a demokrácia egymástól nem elválasztható fogalmak.⁴ Ehelyett amellet érvel, hogy azt érdemes vizsgálni, hogy egy adott elméleti skálán hol húzódik a határ demokrácia és autokrácia között. Kis János szerint a határ meghúzásához, azaz annak eldöntéséhez, hogy egy rezsím demokratikusnak tekinthető-e még, vagy már inkább autokráciaként jellemezhető, a demokrácia alaki és tartalmi szempontjait, azaz a demokrácia „alrendszerének” állapotát kell megvizsgálni. Szerinte demokráciáról alaki értelemben akkor beszélhetünk, ha létezik a törvényhozási váltógazdálkodást biztosító választási rendszer; ha közhatalmi döntéseket kizárólag választott tisztségviselők vagy az általuk választott személyek hozhatnak; valamint ha érvényesül a hatalmi ágak szétválasztásának elve. Az alaki szempontokon túl Kis tartalmi követelményeket is meghatároz, azaz szerinte demokráciáról akkor beszélhetünk, ha minden állampolgár számára biztosítva van a politikai jogok összessége; ha érvényesül az emberi jogok (személyes jogok) védelme és biztosított az állampolgárok számára az őket a közhatalom részéről ért jogsérelem elleni jogorvoslat lehetősége.

³ Zakaria, Fareed: The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6 (Nov. - Dec. 1997), pp. 22-43

⁴ Kis János: *Mi a liberalizmus? - Esszék, tanulmányok, 1985-2014*. Kalligram, 2014.

Ezen demokrácia-kritériumok (alrendszerek) szisztematikus elemzése mentén, defektusaik súlyossága alapján az orbáni rezsímet autokráciaként azonosítja, amelynek stabilizációját meglátása szerint ugyanazok az intézmények biztosítják, amelyek korábban a demokratikus működés stabilizálóiaként funkcionáltak (ezzel pedig átlépték azt a határt, amikor már autokráciáról kell beszélnünk). Kis szerint egy ilyen elemzés során többek közt arra is fény derül, hogy Magyarországon a választási eljárás hegemónikus, a közszolgálati média közvetlen kormányirányítás alatt áll, a független jogállami intézményeket pedig alárendelték a végrehajtó hatalomnak, legalább annyira, hogy azok ne tudjanak érdemben változtatni a rendszert érintő kormányzati döntéseken.⁵

Kis Jánoshoz hasonló diagnózist ad a magyar helyzetről, bár eltérő fogalmi készlettel dolgozva, Bozóki András és Hegedűs Dániel is, akik 2017-es tanulmányukban⁶ a magyar „illiberális államot” objektív definíciós jegyek alapján – mint például a politikai verseny léte, de nem fair és igazságtalan mivolta vagy a liberális alkotmányosság rendszerszintű hiányosságai – a modern demokráciák és a tekintélyelvű diktatúrák közötti hibrid rezsímként azonosítják. Bozóki és Hegedűs Kis Jánoshoz hasonlóan érvelnek, amikor Juan Linzre hivatkozva azt írják, hogy a hibrid rendszert nem érdemes jelzős, például „illiberális” demokráciával helyettesíteni, mert ez a megközelítés elmosza a különbséget a demokratikus és a vegyes rendszerek között, azaz elkendőzi a tény, hogy utóbbiak egyáltalán nem felelnek meg a liberális demokráciákkal (vagyis „a” demokráciával) szemben támasztott minimális elvárásoknak. A szerzők, miután sorra veszik a politikatudomány hibrid rezsímek leírására alkalmazott koncepcióinak (például féldemokrácia, a democra-

⁵ Lásd Kis János: *Az autokráciák fogalmi topográfiájához*. Előadás „A nép nevében?” című konferencián. DE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék – CEU Politikatudományi Tanszék, 2016. január 12., elérhető a YouTube-on: <https://www.youtube.com/watch?v=wSvZnJpNjBE> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

⁶ Bozóki András – Hegedűs Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsím a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle*, 2017/2. szám. 7-34. o.

dúra, az átruházott, az illiberális, a defektusos és az irányított demokrácia koncepciók) jellemzőit, amellet érvelnek, hogy a magyar rendszer számos olyan egyedi vonással rendelkezik, amelyek alapján modellértékűnek tekinthető. Bozóki és Hegedűs szerint az Orbán-rendszer kívülről korlátozott hibrid rezsimmént írható le. A szerzők a magyar helyzet modellértékűségét főként abban látják, hogy az orbáni rezsimm, amely nem sorolható sem a demokráciák, sem a diktatúrák körébe, rendszeridegen környezetben – az Európai Unió demokratikus tagállamai között – próbálja megvalósítani céljait. Bozókiék rámutatnak, hogy az EU ambivalensen viszonyul a magyar kormány 2010 óta tartó „illiberális” ténykedéséhez: egyidejűleg szponzorálja, legitimálja és – mindenekelőtt – korlátozza azt. Ez az adottság a szerzők szerint fokozatosan beépül a rezsimm jellemzői közé: habár Orbán sok esetben az EU-val szemben is eléri céljait, annak rendszertámogató funkciója mégis van annyira értékes számára, hogy elismerje az EU – alkotmányban és nemzetközi szerződésekben is rögzített – részleges autoritását a nemzetállami kormányzás fölött. A szerzők szerint az orbáni „illiberális állam”, amelyet tehát kívülről (az EU által) korlátozott hibrid rezsimmként aposztrofálnak, továbbra is rákényszerül arra, hogy politikai céljait demokratikus köntösbe bújtassa.

2. A kutatás célja, alkalmazott módszerei

A magyar „illiberális állam” politikai filozófiai és politikatudományi értelmezése olyan berendezkedést vázol fel, amelyben ugyan formálisan még léteznek a demokráciákra jellemző alkotmányos intézmények, ám ezek – még ha alkalmanként az alkotmányosságna megfelelő döntéseket hoznak is – rendszerszinten már nem működnek rendeltetésüknek megfelelően: ahelyett, hogy a kormányzati hatalomgyakorlás tényleges korlátját képeznék, az állam autokratikus működését stabilizáló intézményekként funkcionálnak.

E jelenség szemléltetésére az „illiberális állam” működésének egy fontos jellemzőjét, a közéleti vita hegemonizálását célzó populista, gyűlöletkeltő kormányzati kommunikációt és az ezzel szoros kapcsolatban

álló, a kritikus vélemények elhallgattatására tett kormányzati intézkedéseket az azokkal szemben igénybe vehető jogi eszközökkel együtt tesszük vizsgálat tárgyává. Az események áttekintése megmutatja, hogy Magyarországon a kormányzati hatalom korlátozására hivatott intézményesített jogi eljárások nem hatékonyak, nem képesek betölteni jogállami rendeltetésüket. Az elemzés rámutat egyúttal arra, hogy az „illiberális állam” keretei között a hatalommal szembeni védekezés hatékonyabb eszközei lehetnek más, nem kifejezetten az adott jogsértés orvoslására rendelt jogi eszközök, vagy akár a polgári engedetlenség fogalmába tartozó civil akciók is.

A tanulmány felvázolja az alkotmány védelmére hivatott jogi eljárások kiiktatásával kialakult közjogi állapotot, amelyben már az alkotmányi előírások sem képezik a kormányzati hatalomgyakorlás korlátját. Ezután a kormányzati cselekvés fajtái szerint csoportosítva olyan tipikus eseteket vizsgálunk, amelyek tárgyukat tekintve a jogrendszer vagy az adott jogintézmény egészére érvényes problémákat érintenek, így okkal feltételezhető, hogy a hozzájuk kapcsolódó jogi eszközök hatékonyságára tett megállapítások érvényesek a tanulmány által nem érintett hasonló ügyek vonatkozásában is. A kutatás során többek között jogszabályokat, alkotmánybírósaági, bírósági és hatósági eljárásokat vizsgálunk a jogállami szttenderdek fényében és tipizáltan foglaljuk össze ezek – a tanulmány céljával összefüggő – tanulságait. E módszer, már csak a vizsgált probléma interdiszciplináris jellegére tekintettel is, szükségképpen szakít a jogtudományi kutatások azon dogmatikai hagyományával („black letter law”), amely a jogon túli tényezőket figyelmen kívül hagyja.⁷ Ehelyett egyfajta „law in context” szemléletet követ, amelynek kiindulópontja elsősorban nem a jog, hanem a társadalmi probléma, hiszen az illiberális rendszerben, ahogyan fentebb láthattuk, maga a jog is problematikus: az autokratikus rezsimmét a szabályok, elvek, döntések belső, önfenntartó rendszere stabilizálja.⁸

7 Mike McConville, Wing Hong (Eric) Chui: *Research Methods for Law*. Edinburgh University Press, 2007.

8 Terry Hutchinson: Doctrinal research: researching the jury. In: Dawn Watkins,

1. Az alkotmány védelmére hivatott jogi eljárások hiánya

Az alkotmány névleges dokumentum csupán, ha csak formát ad a politikai hatalomgyakorlásnak, de nem állít korlátot számára.⁹ Az alkotmány alkotmányos jellegét tehát nem elnevezése, hanem azon sajátossága adja, hogy határokat szab a közhatalomnak. Alkotmányos demokráciában az alkotmány garanciája az alapjogok közhatalommal szembeni érvényesülésének, egyaránt forrása az alapjogoknak és a kikényszerítésükre hivatott jogi eljárásoknak. Ha az alkotmány nem tölti be közhatalmat korlátozó funkcióját, a jogrendszer többi szintje az alkotmány hiányosságait nem fogja tudni pótolni.

Az a kérdés, hogy az alkotmány mennyire képes valódi korlátként funkcionálni, nagyban függ attól, hogy mennyiben tud ellenállni a kormányzat alkotmánygyengítésére irányuló törekvéseinek. Az Alaptörvény a magyar illiberális államban a hatalmon lévő kormány céljai megvalósításának eszközeként szolgál, ugyanakkor megfigyelhetjük, hogy 2010 óta módosult és egyben egyszerűsödött az a stratégia, amellyel a kormányzat az alkotmány közhatalmat korlátozó funkcióját kijátssza. A stratégia változásától függetlenül is megállapítható tény, hogy jelenleg nem létezik a gyakorlatban is alkalmas jogi eljárás az alkotmány védelmére.

1.1. Alkotmánymódosítás – a bírói felülvizsgálat lehetőségének kizárása

Az ellenállási képesség egyik indikátora, hogy az alkotmány módosításának milyen tartalmi korlátai vannak, illetve hogyan alakul eljárásrendje, mivel ezek segítségével leírható, hogy az adott alkotmány

jogi szempontból masszív vagy könnyen kiiktatható fékje a közhatalom-gyakorlásnak. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény módosítása európai összehasonlításban kifejezetten egyszerű,¹⁰ elegendő hozzá az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata.¹¹ A minősített többségre vonatkozó kívánalom magában áll, az Alaptörvény nem alkalmazza a stabilitás védelmére hivatott, bevett tartalmi korlátokat és eljárási technikákat.¹² 2010-2011-ben az 1989-es köztársasági alkotmányt tizenkétszer módosította az Országgyűlés, majd a 2011 áprilisában elfogadott Alaptörvény az eltelt időben hat módosításon esett át, melyek az eredeti szöveg körülbelül húsz százalékát érintették.¹³ A módosítások számán túl a módosítások tartalmával kapcsolatban az is megállapítható, hogy azok számos alkalommal olyan elemeket emeltek be az alkotmányi szintű normába, amelyeket az Alkotmánybíróság korábban alkotmányellenesnek talált („felülalkotmányozás”),¹⁴ miközben a negyedik alaptörvény-módosítás kifejezetten kizárta, hogy az Alkotmánybíróság elvégezze az alkotmánymódosítások – Európa más országaiban nem ismeretlen¹⁵ – tartalmi szempontú kontrollját.

A fentiek szerint az alkotmány gyengítésének megszokott eszköze kezdetben az Alaptörvény módosítása volt, amellyel szemben az illiberális kormányzatnak le kellett törnie az Alkotmánybíróság bontakozó ellenállását a testület felülvizsgálati hatáskörének kizárásával.¹⁶

10 Chronowski Nóra: Az Alaptörvény európai mérlegen. *Fundamentum*, 2011. 2. szám, 75. o. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00044/pdf/EPA02334_Fundamentum_2011_02_068-080.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

11 Alaptörvény S) cikk (2) bek.

12 Az alkotmánymódosítási eljárás Európai Unióban létező típusairól összegzést ad Szakály Zsuzsa. *Az alkotmány stabilitását védő garanciák* című doktori értekezésében [Szeged, 2017. 79-91 o.]

13 Zsugyó Virág: Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 2017. 3. 100 o.

14 Az Alaptörvény Negyedik Módosításából kiemelhető például a család fogalmának Alaptörvénybe emelt, szűkítő definíciója [43/2012. (XII. 20.) AB határozat], az egyházak Országgyűlés általi elismerésére vonatkozó rendelkezése [6/2013. (III. 1.) AB határozat], vagy a hajléktalanság kriminalizációjának lehetővé tétele [38/2012. (XI. 14.) AB határozat].

15 Zsugyó Virág: Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata. *Fundamentum*, 2014. 1-2., 21-23.

16 Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában egy lépést tett az

Mandy Burton: *Research Methods in Law*, Routledge, 2013. pp. 20-22.

9 Giovanni Sartori: „Constitutionalism: A Preliminary Discussion.” *The American Political Science Review* Vol. 56, No. 4, Dec., 1962. 861.

1.2. Alkotmányváltozás – az alkotmánymódosítás szükségtelessé válása

Az alkotmánymódosítások, illetve az ún. felülalkotmányozás gyakorlatának értelemszerű politikai feltétele, hogy a kormánypártok rendelkezzenek az alaptörvény-módosításhoz megkövetelt kétharmados többséggel, amit mind a 2010-es, mind pedig a 2014-es választáson megszereztek. A 2015 februárjában megtartott veszprémi időközi országgyűlési képviselő-választások következtében azonban a Fidesz-kormány elveszítette kétharmados többségét a parlamentben.¹⁷ 2016 novemberében a kétharmados támogatottság hiányában a parlamenti zárószavazáson elbukott a hetedik alaptörvény-módosítás, ami nyilvánvalóvá tette, hogy kétharmad hiányában lezárult az az időszak, amelyben a kormányzati hatalomgyakorlás Alaptörvényben rögzített keretei pusztán a kormány által irányított parlamenti szavazással átszabhatók.¹⁸

Mindezzel párhuzamosan, 2014 tavaszára lényeges változáson ment keresztül az Alkotmánybíróság összetétele és hatásköre is. 2010 júliusa előtt az Alkotmánybíróságnak a képviselők kétharmadának szavazatával választott tagjaira a parlamenti képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló jelölőbizottság tett javaslatot. Ez a szabály biztosította, hogy az alkotmánybírók személyéről a kormányoldal és a mindenkori ellenzék kompromisszumot kössön. 2010 júliusában¹⁹ a kormány ezt a

alkotmánymódosítások tartalmi kontrollja felé, a folyamat kiteljesedését azonban az Alaptörvény tartalmi szempontú felülvizsgálatot kizáró negyedik módosítása meggátolta.

¹⁷ http://mandiner.hu/cikk/20150222_veszpremi_idokozi_valasztas_kesz_zoltan_egyelore_nagyon_vezet Utolsó letöltés: 2018.04.18.

¹⁸ A kétharmados többséget a Fidesz már az Alaptörvény 2016. június 7-én elfogadott hatodik módosítása előtt elveszítette, a terrorveszélyhelyzet Alaptörvénybe iktatása mögött azonban a kétharmados többséget meghaladó mértékű támogatás állt. http://hvg.hu/itthon/20160607_Mint_kes_a_vajon_atment_a_parlamenten_a_kormany_osszes_terrorellenes_intezkedese Utolsó letöltés: 2018.04.18.

¹⁹ <https://mkogy.jogtar.hu/getpdf?docid=A1000705TV&printTitle=Alkotmány+2010+július+5+i-modos%C3%ADtása&targetdate=fffff4&referer=lawsandresolutions> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

rendszerint alkotmánymódosítással változtatta meg, melynek eredményeképpen a jelölőbizottság a parlamenti frakciók közötti létszamarányoknak megfelelően alakul meg, ami biztosítja, hogy a bizottságban a kormányoldal rendelkezzen a jelöléshez szükséges többséggel. Az alkotmánymódosítás folytán lehetővé vált, hogy a kormánypárt konszenzus nélkül, akár egyedül is képes legyen alkotmánybíró jelölni és választani. 2011. szeptember 1-jétől a testület létszámát a korábbi 11-ről 15 főre emelték fel, és az így megnövelt létszámra szintén egypárti jelöléssel és választással töltötték fel a testületet. A létszamarányok módosítását szintén megkönnyítette, hogy 2012. január 1-jétől az alkotmánybírók megbízási idejét kilenc évről tizenkettőre növelték, 2013 decemberében pedig eltörölték a megbízás betöltéséhez kapcsolódó felső korhatárt, ami azt eredményezte, hogy az új eljárásban, a korábbinál hosszabb időre választott bírák mindegyike 70. életévének betöltését követően is elláthatja tevékenységét.²⁰ A testület összetételének megváltoztatásán túl, az Alkotmánybíróság hatáskörét kifejezetten kizárták egyes, a tartalmukat tekintve alaptörvénysértő törvénymódosítások felülvizsgálatára,²¹ és a negyedik alaptörvény-módosítással hatályukat veszítették azok az alkotmánybírói döntések, melyek az Alaptörvény hatályba lépése előtt születtek.

Az Alaptörvény hetedik módosítása az Alaptörvényt egy olyan rendelkezéssel akarta kiegészíteni, mely Magyarország alkotmányos identitásának védelmét az állam minden szerve számára kötelezettségként írta volna elő. Ezen túl más, kifejezetten az Európai Unió bevándorlási politikájára reagáló betoldások mellett az Alaptörvény E) cikkének a közös hatáskörgyakorlásra vonatkozó (2) bekezdését feltételek teljesülésétől tette volna függővé. A tervezett kiegészítés szerint a közös hatáskörgyakorlás csak akkor lehetséges, ha az összhangban áll az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal, illetve a hatáskörgyakorlás

²⁰ http://ekint.org/lib/documents/1479651894-ekint_tasz_mhb_egyparti_alkotmanybirok_2015.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

²¹ Alaptörvény 37. cikk (4) bek.

nem korlátozza Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.²²

Az alkotmányos identitás tartalma a magyar alkotmányos gyakorlatban előzmények nélkül álló, bizonytalan fogalom. A fogalom egyértelműen azonosítható alkotmányos tartalmának hiánya, a fogalom Alaptörvénybe iktatása esetén, lehetővé tette volna, hogy a kormányzat azt az Európai Unióval közös hatáskörök gyakorlását megkérdőjelező hivatkozási alapként használja.

A hetedik alaptörvény-módosítást a parlament végül nem fogadta el, mivel nem kapta meg a szükséges kétharmados támogatást.²³ Alig egy hónappal később azonban az új összetételű Alkotmánybíróság meghozta az alkotmányos identitás fogalmát az alkotmányos szabályok közé bevezető 22/2016. (XII. 5.) AB határozatát, amelyben az alapvető jogok biztosának egy még korábban benyújtott indítványára lefolytatott alkotmányértelmezési eljárás során megállapította, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló, az Európai Unióban történő részvétel érdekében való közös hatáskörgyakorlás sérti-e például Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát. Az elfogadott alkotmánybírósági határozat szinte szövegszerűen tükrözi vissza az Alaptörvény végül el nem fogadott hetedik módosítását, a meghíúsult alkotmánymódosítással azonos tartalmú értelmezést vezetve le az Alaptörvény szövegéből. Az Alkotmánybíróság határozatában egyaránt szerepel az Európai Unióval közös hatáskörgyakorlás korlátozásának lehetősége, és az alkotmányos identitás fogalma, a kettőt pedig össze is kapcsolva megállapítja, hogy az alkotmányos identitás, mint a történeti alkotmányon alapuló önazonosság a közös hatáskörgyakorlás korlátja lehet.

²² <http://www.parlament.hu/irom40/12458/12458.pdf> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

²³ <http://www.origo.hu/itthon/20161108-szavazott-az-orszaggyules-az-alaptorveny.html> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

Ennek alapján tehát úgy tűnik, hogy az eleve sem túl összetett eljárást igénylő alkotmánymódosításnál is jelentősen egyszerűbb módját találta az illiberális állam annak, hogy az Alaptörvény tartalmát politikai céljaihoz idomítsa. Ez a módszer – az Alaptörvény szövegének érintetlenül hagyásával – tudatosan alkalmazott alkotmányváltozás, amellyel az Alaptörvény mindenre kötelező értelmezése által²⁴ az Alkotmánybíróság a kormányzati akaratot közvetítve változtathat az alkotmányi szintű norma tartalmán. Az alkotmányváltozás az alkotmánymódosításhoz hasonlóan mindenkit kötelező hatállyal alakítja az alkotmányt, de ezt nem a szöveg módosítása által éri el. Az alkotmányváltozás jogállamban jellemzően szerves folyamat, amelynek célja, hogy az alkotmánybíróságok az idő múlásával változó társadalmi viszonyokhoz az alkotmány értelmezése által igazítsák hozzá az alkotmány tartalmát.²⁵ Az Alaptörvény tartalmának megváltoztatása az Alkotmánybíróság összetételének átalakítását követően egyszerűbb eljárás alkotmányváltozással, mint kétharmados parlamenti többséget igénylő alkotmánymódosítással. Ráadásul az alkotmánymódosításokkal szemben elvileg fennállhat az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetősége, amit elkerülendő a negyedik alaptörvény-módosítás kifejezetten kizárta az Alkotmánybíróság tartalmi felülvizsgálati jogkörét. Az Alkotmánybíróság által elvégzett alkotmányváltozással szemben azonban értelemszerűen fogalmilag nem nyújthat védelmet bírósági felülvizsgálat.

Az, hogy az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés tudatos alkalmazásából az alkotmánymódosításokhoz hasonló bevett módszer válik-e, még nem látszik, de kormányzati kezdeményezés már történt rá. 2018 februárjának elején az igazságügyi miniszter újabb alkotmányértelmezést kérő indítványt nyújtott be,²⁶ mely arra irányul, hogy az

²⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 39. § (1) bekezdése szerint, az Alkotmánybíróság döntése, így alkotmányértelmezése is mindenre nézve kötelező.

²⁵ Bragyova András - Gárdos-Orosz Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és jogtudomány*, 2016/3. szám. 43. oldal.

²⁶ <http://www.kormany.hu/download/6/d4/51000/20180301%20Alkotm%C3%A1nyb%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gi%20beadv%C3%A1ny.pdf> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

Alkotmánybíróság értelmezése szolgáltasson alapot a menedékkérők uniós szintű elosztására vonatkozó kötelezettségek megtagadására.²⁷

2. Küzdelem a közéleti vita hegemonizálásával szemben: a kormányzati propaganda ellen igénybe vehető jogi eszközök

Az illiberális, autokratikus államok egyik fő karakterjegye, hogy a kormányon lévő hatalom igyekszik uralni és irányítása alatt tartani a közéleti vitát, visszaszorítani a vele szemben kritikus hangokat.²⁸ A civil szervezeti szférát stigmatizáló és delegitimáló törvények,²⁹ az öncenzúrára késztető médiaszabályozás,³⁰ az eltorzított választási rendszer³¹ mellett a kormány 2015 óta kommunikációs kampányokat is folytat. Míg a jogsértő szabályozásokkal és az azokon alapuló intézkedésekkel szemben elvileg igénybe vehetők a hagyományos jogvédelmi mecha-

27 <https://444.hu/2018/03/01/a-kormany-az-alkotmanybirosaggal-mondat-na-ki-hogy-ne-kelljen-teljesitenie-az-unios-kvotakat> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

28 Rocha Menocal, A., Fritz, V., Rakner, L.: Hybrid regimes and the challenges of deepening and sustaining democracy in developing countries. *South African Journal of International Affairs*. 2008, 15(1), p. 34.

29 A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény és Magyarország Kormányának javaslata a Stop Soros törvénycsomagról.

30 Bővebben ld. Bayer Judit: Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései. *Médiakutató*, 2011. tavasz. Elérhető: http://www.mediakutato.hu/cikk/2011_01_tavasz/02_uj_mediatorveny Utolsó letöltés: 2018.04.18.; Majtényi László: Az új médiaszabályozás alapvető hibái. *Médiakutató*, 2011. tavasz. Elérhető: http://www.mediakutato.hu/cikk/2011_01_tavasz/01_mediaszabalyozas_hibai/ Utolsó letöltés: 2018.04.18.

Majtényi László-Polyák Gábor: A szabadság hagyományainak megtagadása – új médiatörvények Magyarországon, *Közjogi Szemle* 2011/1 1-13. o.

31 Bővebben ld. Unger Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. *Fundamentum*, 18. évf. 4. sz. 2014.

nizmusok (ld. II.3 pont), az utóbbi, nem regulatív (politikai kommunikációs) tevékenységekkel szembeni jogi fellépés lehetőségei korántsem nyilvánvalók. A jogi eljárások alkalmazhatósága attól is függ, hogy a hivatalos (választások, népszavazások előtti) kampányidőszakban vagy azon kívül kerül sor a kommunikációs akciókra. Noha tartalmilag a kormány folyamatos kampánytevékenységet végez, formai szempontból a hivatalos kampányidőszakon kívüli cselekményeivel szemben más mechanizmusok vehetőek igénybe, mint hivatalos kampányidőszakban.

A kormányzat 2015 óta három nagy hullámban indított kommunikációs kampányokat, amelyek keretében elsősorban köztéri plakátokon, nyomtatott sajtóban elhelyezett hirdetések, rádiós és televíziós reklámok formájában jelenítette meg propagandaüzeneteit. Az első hullámot a 2015 júniusában indított, menekültválsággal kapcsolatos ún. nemzeti konzultációt övező kampány³² jelentette, amely során a kormány olyan üzeneteket fogalmazott meg, mint „Ha Magyarországra jössz, nem veheted el a magyarok munkáját” vagy „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod a kultúránkat”. Második hullámként 2016 májusában kezdődött az „Üzenjünk Brüsszelnek!” és a „Tudta (...)?” kormányzati kampány, amely a 2016. október 2-án megtartott menekültkvótáról szóló népszavazáson való nemmel szavazásra buzdított. E kampány üzenetein keresztül a kormányzat manipulatív módon azt sugallta, hogy egyértelmű összefüggés van a migrációs folyamatok, a menekülteket támogató civil szervezetek, a terrorizmus és más erőszakos cselekmények között.³³ Harmadik hullámként, 2017-ben előbb a kormány intézkedéseit élesen kritizáló Európai Unió került a kormányzati propaganda célkeresztjébe az „Állítsuk meg Brüsszelt!” című

32 <http://www.kormany.hu/download/4/d3/c0000/Bev%20konzult%C3%A1-1ci%C3%B3%20eredm%C3%A9nyei.pdf> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

33 Óriásplakáton és reklámszpotokban hónapokig szerepelt például a következő üzenet: „Tudta? A bevándorlási válság kezdete óta Európában több mint 300-an haltak meg terrortámadásban.”

nemzeti konzultáció és a hozzá tartozó kampány formájában,³⁴ amely valójában csak előkészítette a kormánykritikus civil szervezetek ellen 2017 tavaszán végbemenő jogalkotási folyamatokat és kommunikációs kampányt. 2017 nyarán a kormány – a vele szemben kritikus civil szervezetek működésének törvények általi ellehetetlenítését legitimálandó – „Ne hagyjuk, hogy Soros nevéssen a végén!” szlogennel kampányt indított, melyet 2017 őszén a konkrét civil szervezeteket is megnevező „Soros-tervről” szóló nemzeti konzultáció és kampány,³⁵ 2018 elejétől pedig a „Stop Soros” kampány követett.³⁶ A gyűlöletkeltő kommunikáció hullámainak közös jellemzője, hogy általuk a kormány a háború elől menekülőkhöz a terrorizmust társítja, a menedékkérők alapvető emberi jogaiért kiálló civil szervezeteket „idegen érdekek által vezérelt” ügynökszervezetekként stigmatizálja. A kormány e csoportokhoz kapcsolódóan ellenségként jeleníti meg az Európai Uniót, illetve újabban az ENSZ-t is.

A kormányzati kommunikációs kampányok erejüket nagy részben a médiapiacra végbement változásokból nyerik. A 2010-es kormányváltás óta tartó magyar médiapiaci átstrukturálódás következményeként mára jelentős médiavállalatok kerültek kormányközeli befektetők és oligarchák kezébe, ezzel párhuzamosan pedig folyamatosan szűkül a külföldi vagy a kormánytól független magyarországi tulajdonú médiumok köre.³⁷ Mindemellett az állampolgárok tárgyilagos és pártatlan

34 Az Európai Bizottság összeállított egy kiadványt, amelyben tételesen cáfolták a magyar kormány konzultációs kérdőívén szereplő állításokat. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/commission-answers-stop-brussels-consultation_hu.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

35 <https://nemzetikonzultacio.kormany.hu/> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

36 Soros György magyar származású amerikai üzletember, közgazdász, aki Open Society Institute nevű szervezetén keresztül olyan magyarországi civil szervezeteket is támogat, amelyek a kormányzat politikáját is kritizálják.

37 Bővebben lásd Máriás Leonárd, Nagy Krisztina, Polyák Gábor, Urbán Ágnes: Nyilvánosság helyett propaganda - Lány cenzúra a magyar médiában – 2016. Mérték Médiaelemző Műhely, Budapest, 2017. <http://mertek.eu/wp-content/uploads/2017/05/MertekFuzetek11.pdf.pdf> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

tájékoztatására hivatott közszolgálati média évek óta teljes kormányzati kontroll alatt áll és a hatalom propagandaeszközeként funkcionál. A közéleti vita gazdasági eszközök segítségével történő hegemonizálására jó példa a médiavállalatok kormányközeli befektetők kezébe kerülése, amely folyamatot jogi eszközökkel, a médiaszabályozás 2010-es átalakításával³⁸ és uniós források kormányközeli vállalkozókhoz csatornázásával³⁹ is segítette a kormányzat.

2.1. A népszavazási kampánnyal kapcsolatos kifogások kampányidőszakban

A kormány 2016 februárjában népszavazást kezdeményezett az uniós betelepítési kvótákkal kapcsolatban (ld. II.4.1. pont), a népszavazásra október 2-án került sor.⁴⁰ A kormány már 2016 júliusától óriásplakátokon, televíziós és rádiós reklámspotokban, valamint újsághirdetéseken kampányolt a nem szavazat mellett. A nemmel voksolásra buzdító kormányzati „Tudta? tájékoztató kampány”, melyben a kormány elsősorban a migrációs folyamatokra és az Európai Unióra nézve közölt félrevezető és hamis információkat, így már a hivatalos – 2016 augusztus 13-tól kezdődő – kampányidőszak⁴¹ előtt megkezdődött.

Annak kérdése, hogy a kormányzati kampány folytatása, illetve

38 Bővebben lásd az Európa Tanács magyar médiatörvényekről 2012. nyarán készített részletes elemzését: https://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/et_velemenypdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

39 Lásd a Transparency International Magyarország 'Az uniós források korrupciós kockázata' című elemzését: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/TI-Az-Uni%C3%B3s-forr%C3%A1sok-korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zata-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

40 A népszavazási kérdésről és a népszavazáshoz kapcsolódó kampányról lásd az Eötvös Károly Intézet 'Üzenjünk Magyarországnak' című elemzését. <http://ekint.org/lib/documents/1473849159-UzenjukMagyarorszag-nak.pdf> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

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

a kormány üzeneteinek tartalma jogszerű-e, a választási kifogásokat elbíráló választási szerv, a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), illetve az NVB határozatának felülvizsgálatára jogosult legfelső bírói fórum, a Kúria elé került. A kormány a hivatalos kampányidőszakot megelőzően folytatott tevékenységét kifogásoló ügyekben – éppen azért, mert még nem kezdődött meg a kampányidőszak, és így az ügyet nem tartották választási kérdésnek – sem az NVB, sem a Kúria nem folytatott érdemi vizsgálatot.⁴² Érdemben vizsgálták viszont a népszavazási kampányidőszak alatti kormányzati tevékenységet, amit jogszerűnek találtak.⁴³

A Kúria elé került ügyben a kérelmező szerint a kormány a kvótanépszavazás „Tudta (...)?” kampányában valótlanságokat állított, illetve nem egyértelmű megállapításokat tett, lényeges fogalmakat mosott össze manipulatív szándékkal, jogait nem jóhiszeműen és nem rendeltetésszerűen gyakorolta. A bírósági érvelés kiindulópontja és kulcsa ezzel szemben az a megállapítás volt, hogy a kifogásolt kampánytevékenység (kampány-tartalom) a kormányt megillető véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása. A Kúria szerint a kifogásolt konkrét plakátok és hirdetések 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 Kúria döntése helytelen alkotmányjogi értelmezést tükröz: a kormányt fogalmilag nem illetik meg alapjogok, így a véleményszabadság alapjoga sem, tehát az erre alapozott bírósági okfejtés és ítélet sem állja meg a helyét. A polgárok tájékozódáshoz való joga tájékoztatási kötelezettséget teremt a kormány oldalán, de semmiképp nem alapozza meg a kormány véleményszabadságát. A kormány álláspontja kifejtésének máshol húzódnak a korlátai, mint a polgárok véleménynyilvánítási

42 9/36/2016., 39/2016., 50/2016. NVB határozat, a Kúria KnkI.37710/2016/32 sz. végzése.

43 53/2016. NVB határozat, a Kúria KnkI.37723/2016/3. sz. végzése.

szabadságának határai. A kormány esetében – az állampolgárokkal ellentétben – semmiféle valótlan tényközlés nem igazolható, mivel az sértené az állam tájékoztatási kötelezettségét. Amennyiben pedig a kormányzati tájékoztató kampány állításait nem hamis tényközlésként, hanem értékítéletként értelmezzük, az az alkotmányos követelmény fogalmazható meg, miszerint a kormány köteles az alkotmányos értékrend, a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartására és védelmére, és nem képviselhet ezekkel ellentétes (pl. ki-rekesztő, az emberi méltóságot, az egyenlőséget sértő) politikai álláspontot.

2.2. Médiahatósági eljárás kampányidőszakon kívül

A kormányzat propagandaüzeneteit a széles közönséggel rendelkező kereskedelmi rádió- és televíziócsatornákon, valamint a közmédiában leadott reklámspotok formájában is rendszeresen sugározzák. 2015 óta bevett gyakorlattá vált, hogy a médiaszolgáltatók a csatornáikon futó kormányzati propaganda-spotokat társadalmi célú hirdetésként sugározzák, így megkerülve többek között a médiatörvény⁴⁴ azon rendelkezését, amely szerint politikai hirdetéseket csak kampányidőszakban lehet leadni. A kormányzat társadalmi célú hirdetések formájában sugárzott politikai propagandaüzeneteinek kérdése többször is a médiahatóság (Médiatanács) elé került.⁴⁵

Legutóbb 2017 júliusában fordultak a Médiatanácshoz a kormányzati „Ne hagyjuk, hogy Soros nevensen a végén!” spotok jogsértő jellegének kivizsgálása céljából.⁴⁶ A bejelentést tevő Mérték Médiaelemző Műhely – ragaszkodva a hasonló ügyekben korábban benyújtott, ám

44 A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv)

45 Bővebben lásd Polyák Gábor: A propaganda visszaszorításának intézményi-szabályozási keretei. Készült az 116551 számú OTKA kutatás keretében.

46 http://mertek.eu/wp-content/uploads/2016/12/Mediatanacs_beadvany_Soros_kampany.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18

sikertelen beadványaiban kifejtettekhez – amellet érvelt hogy a reklámspot a médiatörvény által meghatározott politikai reklámnak minősül,⁴⁷ amelynek közzététele sérti a törvény azon bekezdését, amely kimondja, hogy választási kampányidőszakon kívül politikai reklám nem közölhető (kivéve már elrendelt népszavazással összefüggésben).⁴⁸ A civil szervezet bejelentésében rámutatott, hogy a médiatörvény a társadalmi célú reklámot és a közérdekű közleményt kifejezetten elhatárolja a politikai reklámtól, rögzítve, hogy az olyan közlemény, amely tartalmában politikai reklámnak minősül, nem minősülhet sem társadalmi célú reklámnak, sem közérdekű közleménynek. Amellett érveltek, hogy a kifogásolt kormányzati közlés a törvényi kategóriák alapján politikai reklám, ugyanis a törvényi definíció szerint „a kormány népszerűsítését szolgáló vagy támogatására ösztönző... a kormány célját népszerűsítő” műsorszámokat e kategóriába kell sorolni. A bejelentésre a Médiatanács nem válaszolt (bejelentés alapján nem köteles eljárást indítani), ám eddigi gyakorlata alapján úgy tűnik, hogy amennyiben hasonló ügyekben eljárást indít, a kormánynak kedvező értelmezést részesíti előnyben.

Ugyanezen érvelés alapján a Mérték Médiaelemző Műhely már 2015 őszén beadvánnyal fordult a Médiatanácshoz annak érdekében, hogy a hatóság vizsgálja és mondja ki, mivel nincs kampányidőszak, így jogsértő a „Magyar reformok működnek!”⁴⁹ kampányspotok közzlése, közzlése. A bejelentés alapján a Médiatanács ugyan eljárást indított, de határozataiban⁵⁰ a kormányzati spotokat nem politikai hirdetésnek, hanem társadalmi célú reklámnak minősítette. A Médiatanács e döntéseiben többek között arra hivatkozott, hogy „bár az üzenetek politikai

47 Mttv. 203. § 55. pont.

48 Mttv. 32. § (3) bekezdés.

49 A spotokat egyes médiaszolgáltatók társadalmi célú reklámként, valamint a reklámblokkokban reklámként is sugározták. A spotok végén a „Kormány Információ” megjelölés látható, valamint annak rögzítése, hogy „Készült Magyarország Kormánya megbízásából”.

50 A Médiatanács 160/2016. (II. 9) és 161/2016. (II. 9) határozata.

témához szükségszerűen kapcsolódnak, azonban a műsorszámokban – azok tartalmát, illetve vizuális megjelenését tekintve – nem található olyan elem, amely a kormány, annak célja, tevékenysége, jelszava, illetve emblémája népszerűsítésére, támogatására irányuló közzétételi szándékra utalna”. A Médiatanács e döntései miatt a civil szervezet az ügyészséghez fordult, amely azonban – törvényesség felügyeletei eljárást lefolytatva – a médiatanács döntését jogszerűnek minősítette.⁵¹

2016 végén ugyanezen civil szervezet bejelentést tett a „Tudta (...)?” és a „Megüzentük Brüsszelnek (...)” kormányzati kampányok spotjai kapcsán. Ebben az ügyben a médiaszolgáltatóval szembeni eljárás megindítását a Médiatanács megtagadta.⁵² A médiatanács álláspontja szerint az ügyben nem merült fel jogsértés. A Médiatanács szerint „a spotok nem minősülnek politikai reklámnak, mivel a bevándorlásról, illetve a népszavazás eredményéről tényközléssel tájékoztattak”. A médiatanács annak ellenére hozta e döntését, hogy a kampány során megjelenő üzenetekkel kapcsolatban a Nemzeti Választási Bizottság egy, a „Tudta (...)?” kampánnyal foglalkozó, fentebb már ismertetett ügyben megállapította,⁵³ hogy azok „a Kormánynak az általa kezdeményezett és 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazás tárgyával összefüggő politikai véleményét” tartalmazzák, és az „a választópolgárok választói akaratának befolyásolását, döntési lehetőségeik elősegítését” szolgálják. Ezt az értelmezést követte jogerős ítéletében a Kúria is.⁵⁴ Tehát a Médiatanács az ügyben annak ellenére nem indított eljárást, hogy a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria e spotokat egyértelműen politikai reklámként értelmezték, amelyeknek kifejezetten az a céljuk, a kormány azokon keresztül „kifejtse politikai véleményét, a választópolgári akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére törekedjék vele”.

51 A Fővárosi Főügyészség TK2091/2016/1-I. számú döntése.

52 A Médiatanács 34/2017. (I. 17) számú döntése.

53 53/2016. NVB határozat.

54 A Kúria Kvk.I.37723/2016/3. sz. végzése.

2.3. Helyi önkormányzatok fellépése a gyűlöletkeltő kormányzati plakátokkal szemben

2018 márciusában egy 2017 végén módosított helyi önkormányzati rendelethe⁵⁵ hivatkozva Budapest XIX. kerületének önkormányzata a kerületben található kormányzati propagandaplakátokat leragasztatta. Az önkormányzati rendelet értelmében „a közterületeken csak olyan tartalommal helyezhető el plakát, amely nem tartalmaz semmilyen hátrányos megkülönböztetést, különösen népek, nemzetiségek, etnikumok, nemek, korosztályok közötti, illetve szexuális hovatartozás, vallási kötődés, vagy fogyatékkal élőkkel kapcsolatos diszkriminációt, illetve nem támogathat ilyen nézeteket.” A rendelet azt is kimondja, hogy a plakát „nem lehet alkalmas gyűlöletkeltésre, illetve nem buzdíthat olyan magatartásra, amely magánszemélyekkel szembeni különbségtételre irányul”. A helyi szintű jogszabály arról is rendelkezik, hogy amennyiben a fentiek ellenére gyűlöletkeltő tartalom kerül közlésre, az a közterület-használati engedély visszavonását vonja maga után.

Az ügyben az egyik leragasztott, a legnépszerűbb ellenzéki pártok vezető jelöltjeit, illetve miniszterelnök-jelöltjeit ábrázoló, „Együtt bontanák le a határzárát” feliratú, tényszerűen hamis információt tartalmazó,⁵⁶ így a választópolgárok félrevezetésére alkalmas plakátra nézve kifogást nyújtottak be a kerületi választási bizottsághoz azt állítva, hogy azt az önkormányzat jogellenesen ragasztotta le. A Nemzeti Választási Bizottság törvénysértést megállapítva határozatában⁵⁷ eltiltotta az önkormányzatot a további jogsértéstől és bírságot is kiszabott. Az NVB szerint a kérdéses plakát – a kerületi választási bizottság álláspontjával

55 Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzata Képviselőtestületének 9/2013. (III. 29.) önkormányzati rendelete 7/B. §.

56 Az ellenzéki pártok között nincs konszenzus arra nézve, hogy a Magyarország külső schengeni határain emelt határzárát szándékukban állna lebontani, sőt, képviselik több alkalommal is a nyilvánosság előtt éppen ezzel ellentétes tervekről nyilatkoztak.

57 423/2018. NVB határozat.

ellentétben – egyértelműen a Fidesz (tehát nem a kormány, hanem a kormánypárt) választási plakátjának minősül, az önkormányzat, valamint a polgármester pedig több jogszabályt is megsértett azzal, hogy a helyi rendelethez hivatkozva leragasztatta azt. Az NVB döntését többek között arra hivatkozva hozta meg, hogy önkormányzati rendelet nem vonatkozhat a választási kampányra,⁵⁸ és a plakát leragasztása sérti a jelölőszervezetek közötti esélyegyenlőséget.⁵⁹ Kitért arra is, hogy kampányidőszakban tilos a választási plakátok leragasztása, és nem szabályozható, korlátozható a kihelyezésük sem.⁶⁰ Az NVB ezen felül az Alkotmánybíróságot is idézte kifejtve, hogy a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, „hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”⁶¹ Az NVB hivatkozik az 5/2015. (II. 25.) AB határozatra is, amely a következőképpen fogalmaz: „Választási kampányban tipikusan a közszereplők egymás közti kontextusában kell értelmezni és megítélni a véleménynyilvánítási szabadságot, illetve annak korlátait. Ez mindenekelőtt annyit jelent, hogy az egymással versengő jelöltek igyekeznek előnyt szerezni, s ennek elérése érdekében nyíltan és akár kendőzetlenül is megnyilvánulhatnak.” Az Alkotmánybíróság arra is kitért, hogy „társadalmi érdek, hogy a kampányban nemcsak a közügyeket, hanem az egyes jelöltek alkalmasságát és a jelölő/támogató szervezet programját is megvitassák.” Ez – mondja a testület – „alkalmanként kemény verbális csatározásokat is jelenthet, de ez része a kampány során megvalósuló véleménynyilvánítási szabadságnak.” Az is fontos szempont az Alkotmánybíróság szerint, hogy „azok a közszereplők, akik nyíltan vállalhatnak közéleti-politikai

58 Az NVB által hivatkozott Kvk.II.37.307/2014/3. számú kúriai határozat rögzíti, hogy „a Ve. 144. § helyes értelmezése szerint a választási plakát elhelyezésére kizárólag a Ve. 144. §-ának rendelkezései az irányadóak”. Az NVB szerint erre való tekintettel az önkormányzati rendelet ellentétes a Ve. ezen szakaszával.

59 Ve. 2. § (1) bekezdés c) pontja.

60 Ve. 144. § (2) bekezdése.

61 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

szerepet (szemben például egy bíró idevonatkozó lehetőségeivel), meg is tudják magukat védeni az alaptalan megnyilvánulásokkal szemben a nyilvánosság előtt.” A testület szerint erre minden lehetőség adott egy választási kampány során. Az Alkotmánybíróság hozzáteszi, hogy „a véleménynyilvánítás szabadsága tehát fokozottan érvényesül olyan értékítéletekkel kapcsolatban, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg túlzóak és felfokozottak, netán képi (elvonat) formában jelennek meg.”

A helyi önkormányzatok képviselőtestületei a tulajdonukban álló közterületek használatára vonatkozó szabályokat és díjakat rendeletben szabályozhatják.⁶² Az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltóságos való jog és a XV. cikkében rögzített egyenlő bánásmódhoz való jog alapvető alkotmányos jogok. Amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott,⁶³ az államnak intézményvédelmi kötelezettségéből eredően az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz nem csupán az egyedi igényekhez kapcsolódóan védenie kell. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége ellenére is meggyőző érvek szólnak azonban amellett, hogy a jelölt, jelölő szervezet oldalán a véleménynyilvánításhoz, a választópolgárok oldalán pedig szabad tájékozódáshoz való alapjog önkormányzat általi korlátozása nem megengedhető. A korlátozás nincs összhangban a jogbiztonság alkotmányos követelményével sem. Az „alkalmas a gyűlöletkeltésre”, vagy a „magánszemélyekkel szembeni különbségtételre” például olyan homályos kitételek, amelyek a normálvilágosság követelményét nem teljesítik. A gyűlöletkeltésnek van jogi relevanciája a büntetőjog területén (ennek alkotmányos kérdéseivel az Alkotmánybíróság is többször foglalkozott), ám az érintett plakátok a büntetőjogi gyűlöletkeltés fogalmának nem felelnek meg, így azokat ez alapján eltávolítani sem lehetne. Az önkormányzati rendelet olyan

62 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 23. § (5) bekezdés 2. pont.

63 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

pontatlan jogi követelményeket támaszt, amelyek révén a jogszabály a plakátok megrendelőit és elhelyezőit az önkormányzat jogalkalmazói önkényének teszi ki.⁶⁴ Az ilyen fajta alapjogkorlátozására önkormányzati rendelet a jogforrási szintje miatt sem lehet alkalmas, hiszen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapjogot csak törvényben lehet korlátozni.

2.4. Polgári engedetlenségi akciók

2015 júniusában jelentek meg a köztereken a kormány első bevándorlásellenes óriásplakátjai, amelyek közül többet aktivisták leszaggattak, átfestettek. A plakátrongáló aktivisták cselekedete polgári engedetlenségnek tekinthető. Polgári engedetlenség esetén az állampolgárok egy morálisan elítélendő, társadalmi igazságtalansághoz vezető döntéssel, politikával szemben lépnek fel oly módon, hogy tetteikkel formálisan törvényt sértenek.⁶⁵

Az egyik legnagyobb visszhangot kiváltó ügyben két aktivista 2015 júniusában rongálta meg a kormány egyik „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod a kultúránkat” feliratú menekültellenes plakátját Budapesten, majd besétáltak a rendőrkapitányságra és feljelentették magukat, aminek nyomán szabálysértési eljárás indult ellenük. A bíróság jogerős végzésében⁶⁶ az Alaptörvényre és egy korábbi alkotmánybírósági döntésre hivatkozva kimondta, a plakátrongálás a véleménynyilvánítás része, a rongálókkal szemben pedig megszüntette a szabálysértési eljárást. A bíróság szerint az eljárás alá vont aktivisták

64 A politikai plakátok elhelyezésének helyi önkormányzati rendeletekben szabályozásának kérdéséről bővebben lásd a Társaság a Szabadságjogokért szervezet állásfoglalását: https://tasz.hu/files/tasz/civicrm/persist/contribute/files/20180307_onkormanyzati_plakatszabalyozas_elemzes.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

65 Bővebben lásd Missetics Bálint: Thoreau és Gandhi az engedetlenségről és az ellenállásról. Múltunk, 2016/4. szám. Elérhető: http://www.multunk.hu/wp-content/uploads/2017/11/misseticsb_16_4.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

66 A Pesti Központi Kerületi Bíróság Sze. 24735/2015/2. sz. végzése.

magatartásukkal az Alaptörvény IX. cikkében garantált véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos alapjogával éltek, amikor a plakátokat megrongálták. A bíróság az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései mellett hivatkozott az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) határozatára is, amelyben a testület rámutatott, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának igazolhatósága minden esetben a kifejezés által okozott vagy okozható sérelemtől függ. Míg a gyűlöletkeltő kormányzati kommunikációval szemben igénybe vett jogi eljárások nagyrészt sikertelenek voltak, a bíróság ebben az esetben elfogadta, hogy a plakátrongálás, tekintettel véleménynyilvánítás szabadságára, nem szankcionálható cselekedet.⁶⁷

Egy másik ügyben menedékkérőket támogató aktivisták szintén 2015 júniusában festették le a kormány „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod a törvényeinket” szöveggel ellátott bevándorlásellenes plakátját Szegeden. Mivel az összesített kár meghaladta a törvényben meghatározott értékhatárt, nem szabálysértési, hanem büntetőeljárás⁶⁸ indult ellenük. Első fokon 2017 januárban a bíróság a vádlottakat bűnösnek találta rongálás vétségében és büntetésként egy évi próbaidőre próbára bocsátotta őket. A vádlottak az elsőfokú eljárásban hiába hivatkoztak a véleménynyilvánítás szabadságára, a bírói indoklás szerint a plakátrongálók túlléptek a véleménynyilvánítás szabadságán, mert anyagi kárt is okoztak. A bíróság döntését az ügyész akkor tudomásul vette, a vádlottak felmentésért fellebbeztek, a szeptember végére kitűzött másodfokú tárgyalás előtt azonban az ügyészség meglepő új indítványt⁶⁹ nyújtott be, melyben a vádlottak felmentését javasolta. Az ügyészség rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság több döntésében tükröződik a véleményszabadság kiemelt al-

67 Bővebben lásd az Eötvös Károly Intézet álláspontját a polgári engedetlenség értékeléséről a jogalkalmazásban: http://ekint.org/lib/documents/1498035783-EKINT_Polgari_Engedetlenseg_2017.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

68 Bf.397/2017. számú büntetőügy.

69 A Csongrád Megyei Főügyészség 6.B.947/2015. sz. indítványa.

kotmányos védelme. A részletesen is hivatkozott 13/2014. (IV. 18.) AB határozat értelmében a véleményszabadság határainak meghúzásakor a közélet demokratikus és szabad fejlődésének szempontjára mindig kiemelt figyelmet kell fordítani. A testület szerint a közügyeket vitató közlésekkel szembeni állami büntetőhatalom gyakorlása a büntetőjogi szankció súlyossága, stigma jellege és öncenzúra kiváltására alkalmas hatása miatt különösen érzékenyen érinti a véleményszabadságot és az ezzel élni kívánókat. A közügyek vitatását érintő véleménynyilvánítás szabadsága alóli kivételeket jelentő büntetőtörvényi tényállásokat megszorítóan kell értelmezni, ellenkező esetben a közügyeket vitató szólás kriminalizálása a véleményszabadság érvényesülése ellen hatna. Az ügyészi indítvány és az abban kifejtett alkotmányjogi érvek ellenére a másodfokon eljáró bíróság 2018 februárjában, az első fokon eljáró bírósághoz hasonlóan, elmarasztalta a plakátrongálókat, ami felveti a jogerős bírói ítélet alaptörvényellenességét is.

A plakátrongálási ügyekben nem hagyható figyelmen kívül, hogy a plakátok fizikai megrongálásával a rongálók politikai üzenetet akarnak kifejezésre juttatni. Ha egy plakátrongálási ügyben a bíró – szabálysértési vagy büntetőjogi szankció alkalmazásával – megbünteti az érintetteket, akkor egyúttal ítéletével azt is kimondja, hogy ezekben az esetekben az érintettek véleménynyilvánításhoz fűződő alkotmányos alapjoga büntetéssel korlátozható. A véleménykifejezés e formájának szankcionálása – a magyar médiaviszonyok között – végső soron azt segíti elő, hogy a polgárok egy jelentős részéhez kizárólag a kormányzati álláspont jusson el, és ne szerezzenek tudomást arról, hogy a társadalom jelentős része elutasítja a kormányzati politikát. Ahogyan azt a fent bemutatott szabálysértési ügyben a bíróság is észlelte, a politikai vélemény kifejezése céljából elkövetett plakátrongálás esetében a véleményszabadság figyelmen kívül hagyásával a plakátrongálókat elmarasztaló ítélet alapjogsértő lehet.⁷⁰

70 Bővebben lásd Majtényi László – Somody Bernadette: A jogsértés alkotmányossága? - A plakátszaggatók büntethetőségéről és a véleményszabadság hatáiról.

3. Fellépés a civilelles kormányzati intézkedésekkel szemben

A kormány politikai nyilatkozatokkal, hatósági eljárásokkal és újabban jogalkotással is megpróbálja elvitatni a jogot a kormánykritikus civil szervezetektől, hogy részt vehessenek a közügyek megvitatásában. A kormányzat 2014-től számos civil szervezetet évekig tartó rendőrségi, adóhatósági és ügyészségi eljárások megindításával igyekezett lejáratni, megfélemlíteni és ellehetetleníteni. A kormányzati vádak egyetlen esetben sem bizonyultak igaznak.⁷¹ A civil szervezetek elleni kormányzati intézkedéssorozat – a folyamatosan életben tartott gyűlöletkeltő kommunikációs kampányok által támogatva – odáig jutott, hogy 2017 júniusában az Országgyűlés elfogadta a kormánykritikus civil szervezetek működésének megnehezítését célzó „külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról” szóló 2017. évi LXXVI. törvényt (civiltörvény), amely miatt az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást is indított Magyarország ellen.⁷² Az Európai Unió reakciója, valamint számos hazai és külföldi kritika ellenére a kormány 2018 februárjában benyújtotta a parlamentnek a „Stop Soros” törvénycsomagról szóló javaslatát, amely diszkrecionális jogkörben adott miniszteri engedélyhez kötné a migrációt bármilyen módon (akár véleménynyilvánítással vagy jogvédelemmel) támogató civil szervezetek működését, amelyekre ráadásul büntetőadót is kivetne külföldi forrásaik után.⁷³ A kormányzat egyes esetekben konkrét

Mozgó világ, 41. évf. 9. sz. 2015. 71-79. o. http://epa.oszkhu/01300/01326/00173/pdf/EPA01326_mozgo_vilag_2015_09_071-079.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

⁷¹ A kormánykritikus civil szervezetek elleni kormányzati intézkedés- és támadássorozat elemeiről bővebben lásd az erről szóló timeline-t: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Timeline_of_gov_attacks_against_HU_NGOs_short_07042017.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

⁷² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1982_en.htm Utolsó letöltés: 2018.04.18.

⁷³ Bővebben lásd az Eötvös Károly Intézet "Stop Soros" törvénycsomagról szóló elemzését: http://ekint.org/lib/documents/1516798824-StopSoros20180124_OK.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

civil szervezeteket, alkalmanként természetes személyeket is célba vesz. A kormányzat e gyakorlata több esetben civil szervezeteket jogsértéssel vádoló, lejárató célú politikusi nyilatkozatok formájában ölt testet.

3.1. Közérdekű adatigénylés a civil szervezetek elleni intézkedések politikai jellegének igazolására

2013 nyarán a kormány támadássorozatot indított a Norvég Civil Támogatási Alap által támogatott civil szervezetekkel szemben. 2014 májusától két év alatt összesen 62 civil szervezetet vont be vizsgálátaba a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI). Ennek során a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) négy alapítvány adószámát próbálta meg felfüggeszteni, hét szervezetet vizsgált kiemelten, a rendőrség körülbelül tizenhat hónapon át nyomozott, és hét szervezetet ellenőrzött az ügyészség. Az eljárások nyomán egyetlen civil szervezetet sem marasztaltak el, és egy esetben bíróság is kimondta, hogy az eljárás indokolatlan és törvénytelen volt.

A Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet 2014 szeptemberében perelte be a KEHI-t, hogy kiderüljön, ki adta az utasítást a civil szervezetek elleni vizsgálatok megindítására. 2015 februárjában a bíróság a civil szervezet javára döntött, amelynek értelmében a KEHI-nek ki kellett adnia az utasítást tartalmazó levelet.⁷⁴ A bíróság döntését arra alapozta, hogy a soron kívüli kormányzati ellenőrzést elrendelő miniszterelnöki utasítás,⁷⁵ mint a vizsgálati jelentés elkészítésére vonatkozó döntés, közérdekű adatnak minősül és nem tekinthető egyben döntést előkészítő adatnak is.⁷⁶ A kiperelt dokumentumok alapján nyilvánvaló vált,

⁷⁴ A Fővárosi Törvényszék 33.P.24.148/2014/8. számú ítélete.

⁷⁵ 355/2011. (XII.30) korm. rendelet 11§ (3) bekezdése.

⁷⁶ A bíróság ezen értelmezése azért volt fontos, mert az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.) 27. § (5) bekezdése kimondja, hogy az ilyen döntések esetében a döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított 10 évig nem nyilvános adatnak minősül.

hogy a civil szervezetek elleni intézkedéseket a miniszterelnök személyesen rendelte el,⁷⁷ amely alátámasztja azok politikailag motivált jellegét.

3.2. A civil szervezeteket támadó törvényekkel szemben igénybe vehető jogi eljárások

A 2017 júniusában hatályba léptetett civiltörvényvel a kormányzat a civil szervezetek elleni támadássorozat új fejezetét nyitotta meg, hiszen regulatív eszközöket e törvény elfogadását megelőzően még nem alkalmazott velük szemben. A „külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról” szóló törvény minden olyan egyesületre és alapítványra vonatkozik, amely egy évben 7,2 millió forintnál több külföldi támogatásban részesül. A törvényi kritériumok alapján „külföldről támogatottnak” minősülő szervezetek megbélyegző regisztrációra és a „külföldről támogatott szervezet” megjelölés kiadványaikon való szerepeltetésére kötelesek. Amennyiben e kötelezettségeiket megszegik, bírság megfizetésével, végső soron pedig megszüntetésük veszélyével kell szembenézniük. A súlyosan jogsértő törvény kapcsán több eljárás is indult, ám döntés még egyik ügyben sem született.

Országgyűlési képviselők az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (Abtv.) 24. §-a szerinti utólagos normakontroll eljárást kezdeményeztek az Alkotmánybíróság előtt, kérve a törvény megsemmisítését.⁷⁸ Az indítvány szerint a civiltörvény többek között sérti a jogbiztonságot, azzal, hogy szövege nem egyértelmű például abban a vonatkozásban, hogy egy magyar személy külföldi bankszámláról, vagy egy külföldi magyar bankszámláról történő utalása külföldinek számít-e,

77 A civil szervezetek elleni soron kívüli ellenőrzést elrendelő miniszterelnöki utasítás elérhető: <http://www.mediafire.com/file/gu9o67zbtr9bri4/KEHI+%281%293.pdf> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

78 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/80442b2f58384f6bc125815d00589a69/\\$FILE/II_1460_0_2017_inditvany002.pdf/II_1460_0_2017_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/80442b2f58384f6bc125815d00589a69/$FILE/II_1460_0_2017_inditvany002.pdf/II_1460_0_2017_inditvany.pdf) Utolsó letöltés: 2018.04.18.

hátrányos megkülönböztetést alkalmaz és aránytalan jogkorlátozást valósít meg a jó hírnév és a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmével.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be 23 civil szervezet a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság vezetésével.⁷⁹ A beadványtevők szerint a jelenlegi magyarországi politikai nyilvánosságban a „külföldről támogatott” jelző kizárólag arra alkalmas, hogy a szervezetek hitelességét és az irántuk megnyilvánuló közbizalmat aláássa. Mindez pedig az indítványozók szerint sérti a civil szervezetek jó hírnévhez és a magánszféra tiszteletben tartásához fűződő jogát, valamint korlátozza a véleménynyilvánítási és egyesülési jogukat. A szabályozás a beadvány szerint diszkriminatív is, mert bizonyos civil szervezeteket, például a sport- vagy vallási egyesületeket nem kötelezi arra, hogy a külföldi forrásaik miatt az eddigiektől eltérő előírásoknak tegyenek eleget. Hasonló érvelés mentén nyújtott be alkotmányjogi panaszt a Greenpeace Magyarország⁸⁰ és a Transparency International Magyarország is.⁸¹

2017 decemberében a civiltörvényt tizennégy magyar civil szervezet – amelyek korábban az Alkotmánybírósághoz is együtt fordultak ugyanezen célból – az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is megtámadta annak érdekében, hogy a bíróság állapítsa meg, a civilelles „külföldi támogatásokról” szóló törvény sérti a civil szervezetek alapvető jogait.⁸² A civil szervezetek más hazai jogorvoslati lehetőség híján döntöttek a strasbourgi bíróság előtti eljárás megindítása mellett,

79 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/928220418567d33cc125818b0042257d/\\$FILE/IV_1685_0_2017_ind%3%ADtv%3%A1ny_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/928220418567d33cc125818b0042257d/$FILE/IV_1685_0_2017_ind%3%ADtv%3%A1ny_anonim.pdf) Utolsó letöltés: 2018.04.18.

80 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1edfbc54961be09c12581d9004c4a4d/\\$FILE/IV_2041_0_2017_inditvany_anonimiz%3%A1ltpdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e1edfbc54961be09c12581d9004c4a4d/$FILE/IV_2041_0_2017_inditvany_anonimiz%3%A1ltpdf) Utolsó letöltés: 2018.04.18.

81 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/baf33402a9313756c12581aa0058c074/\\$FILE/IV_1830_0_2017_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/baf33402a9313756c12581aa0058c074/$FILE/IV_1830_0_2017_inditvany.pdf) Utolsó letöltés: 2018.04.18.

82 https://drive.google.com/file/d/1HhLHEeJd2UJHOs_OWbak_DmNmQx00cq/view Utolsó letöltés: 2018.04.18.

ugyanis az Alkotmánybíróság 2018 januárjáig, öt hónapon át nem tűzte napirendjére a civiltörvény tárgyalását (a testületet a rá vonatkozó szabályozás értelmében eljárési határidő nem köti).

A civiltörvény elfogadását követően több jelentős civil szervezet is bejelentette, hogy nem tesznek eleget a jogszabályi előírásnak, nem regisztrálják magukat „külföldről támogatott” civil szervezetként. Ez a magatartás polgári engedetlenségnek is tekinthető (ld. II.2.4. pont), amely egyszerre több célt is szolgál. Mivel e szervezetek nem tesznek eleget a törvényben előírt kötelezettségeiknek, ügyük bíróság elé kerülhet, ami további jogi lehetőségeket nyit meg a törvény megtámadására. Amennyiben ugyanis eljárás indul a civiltörvény alapján valamely civil szervezet ellen, az Abtv. 25. §-a szerinti konkrét normakontroll eljárás is indulhat, a 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz is benyújtható, és – az Európai Unió jogával ellentétes törvény alkalmazása miatt – végső soron előzetes döntéshozatali eljárás is kezdeményezhető az Európai Unió Bírósága előtt. A polgári engedetlenségnek mindemellett az is célja, hogy felhívja a szélesebb közvélemény figyelmét a civiltörvény igazságtalanságára, a nyilvánosság előtt felvállalt konfliktus pedig szükségképpen megnöveli a törvény végrehajtásának politikai árát is.

3.3. A megtámadott civil szervezetek által indított személyiségi jogi perek

2015 óta rendszeressé váltak azok a kormányzati vagy kormánypárti politikusi megnyilatkozások, amelyek igyekeznek delegitimálni és hitelteleníteni konkrétan megjelölt civil szervezeteket. Ezek a cselekmények a polgári jogi szabályozás által védett személyiségi jogokat, például a személyek jóhírnévhez való jogát is sértik. A Polgári Törvénykönyv⁸³ szerint a jóhírnév megsértését jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlan tényt állít vagy hírszettel, vagy valós tényt hamis színben tüntet fel. A polgári jog a

jogi személyek, így a civil szervezetek jóhírnévét is védi. E szervezetek számára jóhírnévük védelme a társadalmi nyilvánosság előtti szakmai hitelességük egyik legfőbb biztosítója. A név szerint megtámadott kormánykritikus civil szervezetek több esetben indítottak személyiségi jogi pert, amelyek főként arra irányultak, hogy a bíróság – sérelemdíj megítélése – mellett állapítsa meg a szervezet jóhírnévének megsértését, és kötelezze a kormányzati, kormánypárti szereplőket arra, hogy nyilvános bocsánatkérésben tájékoztassák a nyilvánosságot a civil szervezeteket ért vádak hamis, félrevezető jellegéről.

A menedékkérők jogainak védelmével is foglalkozó Magyar Helsinki Bizottság 2017 októberében indított személyiségi jogi pert a nemzeti konzultációs kérdőívet (ld. II.4.2. pont) minden választópolgárhoz eljuttató Miniszterelnöki Kabinetirodával szemben, mivel szerintük a konzultációs íven szereplő állítások megsértették az egyesület jó hírnévhez fűződő jogát. A konzultációs ív név szerint említette a Magyar Helsinki Bizottságot, hamis állítások között, többek között azt állítva, hogy a szervezet a jogsértéseket elkövető bevándorlókat védi, és ezzel pártolja a törvényteleniséget. Az első fokon eljáró bíróság 2018 februárjában kelt ítéletében⁸⁴ kimondta, hogy a minisztérium megsértette a civil szervezet jó hírnév védelméhez fűződő személyiségi jogát, és eltiltotta a további jogsértéstől. A bíróság szerint a nemzeti konzultációs kérdőívben a Magyar Helsinki Bizottságra vonatkozó kitételek nem a „kormány véleményének”, hanem tényállításnak minősülnek, amelyek a valós tevékenységétől eltérő, hamis színben tüntetik fel a civil jogvédő szervezetet. Ezzel kapcsolatban a bíróság kifejtette, hogy még ha az íven szereplő hamis állítások véleménynek is minősülnének, abban az esetben is a véleménynyilvánítás szabadsága még egy közügyet érintő fontos kérdésben sem terjedhet ki arra, hogy a felperesi civil szervezet valós szakmai tevékenységét megkérdőjelezze, hiteltelenítse és a védett jogát sértse.

83 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2:43 § d) pont.

84 A Fővárosi Törvényszék 31.P.23.654/2017/27. sz. ítélete.

2018 áprilisában személyiségi jogi pert⁸⁵ nyert jogerősen az Eötvös Károly Intézet, amely Németh Szilárdot, a kormányzó párt és a parlament Nemzetbiztonsági Bizottságának alelnökét perelte, mivel a politikus egy 2017 márciusában megjelent nyilatkozatában azt állította, hogy a szervezet a közhasznúsági jelentésében (a szervezet közhasznú tevékenységéről, a kapott juttatásokról és azok felhasználásáról szóló kötelező nyilvános beszámoló) meghatározottnál sokkal több pénzt kapott – a kormányzati propaganda által az elmúlt években első számú közellenségként kikiáltott – Soros György alapítványaitól. A politikus tehát lényegében azzal vádolta meg a szervezetet, hogy meghamisította közhasznúsági jelentését. Németh Szilárd a per tárgyát adó nyilatkozatában azt is állította, hogy ezeket az információkat a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a parlament Nemzetbiztonsági Bizottságának ülésén tett nyilatkozataiból tudja. A kormánypárti politikus az Eötvös Károly Intézet jó hírnevét sértő állításait nem tudta bizonyítani. A bíróság jogerős ítélete alapján a kormánypárti politikusnak hamis tényállításai miatt nem csak sérelemdíjat kell fizetnie, de nyilvánosan meg kell követnie az Eötvös Károly Intézetet.

85 A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.202/2018. sz. ügye.

4. Fellépési lehetőségek a kormányzat közvetlen demokráciát színlelő kezdeményezéseivel szemben

Az illiberális állam politikai céljait igyekszik demokratikusnak látszó keretek között véghezvinni, aminek érdekében gyakran hivatkozik a döntései mögött álló demokratikus legitimitációra. A társadalmi támogatás nyilvánosság előtti demonstrálásához a kormányzat olyan eszközöket vesz igénybe, melyek bár formájukat tekintve a közvetlen demokrácia ismert – vagy azokhoz hasonló – eszközei, valójában legfeljebb azok eltorzított megnyilvánulásaként értékelhetők. Ilyen volt az Európai Unió bevándorlási politikájával szembeni ellenállás eszközeként a betelepítési kvótákkal kapcsolatban megrendezett népszavazás, valamint a polgárokkal különböző kérdésekben történő egyeztetésként indított ún. nemzeti konzultációk 2010-ben megkezdett sorozata.

4.1. A betelepítési kvótákkal kapcsolatos népszavazás és a bojkott

A 2016. október 2-án megrendezett országos népszavazást a Kormány kezdeményezte. A népszavazáson feltett kérdés a következő volt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírassa a nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”. A népszavazási kezdeményezéssel szemben a népszavazás megrendezése előtt igénybe vehető jogorvoslati utak egyrészt a kérdés hitelesítésével, másrészt az Országgyűlésnek a népszavazást elrendelő döntésével szembeni fellépést szolgálják, ezek közül azonban a több tekintetben megalapozott jogi érvek ellenére egyik sem vezetett eredményre. Végül a népszavazás mégis érvénytelen lett, vagyis jogi hatást nem ért el, mivel azon a választópolgárok kevesebb mint fele adott le érvényes szavazatot.⁸⁶ A népszavazás érvénytelenségében szerepet játszott, hogy a választópolgárok jelentős arányban (a leadott

86 Az Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés.

szavazatok több mint 6 százaléka) adtak le érvénytelen szavazatot, amit erőteljes bojkottra felhívó kampány előzött meg.

4.1.1. A népszavazási kérdés hitelesítésével szembeni jogorvoslatok

A kvótanépszavazás kérdése két ponton is ellentmondott a népszavazási kérdésre vonatkozó alkotmányos elvárásoknak. A kvótanépszavazáson feltett kérdéssel szemben valamennyi létező jogi lehetőség igénybe vételére sor került, a Nemzeti Választási Bizottság, a Kúria és az Alkotmánybíróság egyaránt folytatott le eljárást, de egyik fórum sem gátolta meg a kérdés hitelesítését.

A népszavazási kérdés hitelesítése a Nemzeti Választási Bizottság feladata.⁸⁷ Az NVB 14/2016. (III. 2.) NVB határozatában érdemi indoklás nélkül hitelesítette a kérdést, megállapítva, hogy az az Alaptörvényben, valamint a népszavazási törvényben meghatározott követelményeknek megfelel.

A Kúriához többen is jogorvoslati kérelemmel fordultak az NVB döntésével szemben, változatos indokokra hivatkozva. Az észrevételek egy része az Országgyűlés hatáskörének hiányára vonatkozott. Az Alaptörvény szerint népszavazás tárgya csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet,⁸⁸ a kvótanépszavazáson feltett kérdés azonban ennek a követelménynek nem felelt meg. A legfelsőbb bírói fórum ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a kvótahatározat a parlament feladat- és hatáskörét érinti, és ezt elegendő igazolási alapnak találta az Országgyűlés hatáskörével kapcsolatos bizonytalanságok eloszlására. Nem foglalkozott azonban érdemben azzal, hogy az Európai Unió menekültpolitikájával kapcsolatban a magyar álláspontot az Európai Unió szervei előtt a Kormány képviseli, és bár

⁸⁷ Nsztv. 11. §.

⁸⁸ Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés.

az Országgyűlés kikérheti a Kormány álláspontját,⁸⁹ de nincs döntési helyzetben, álláspontja nem kötelezheti a Kormányt. Mivel tehát a döntés nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hatáskörébe tartozik, nem lehet népszavazás tárgya. A tárgykör alkotmányellenessége mellett a Kúria eljárását kezdeményezők szerint a kérdés egyértelműségének követelménye sem teljesült. Ennek értelmében a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy milyen jogalkotásra köteles.⁹⁰ Ezzel szemben a mai napig nem világos, hogy a kérdés a Tanács 2015/1601 számú, 2015 szeptemberében elfogadott határozatáról szolt-e,⁹¹ vagy csak a bizonytalan értelmű betelepítés elutasítása által kívánt az Európai Unió bevándorlási politikájával szembeni politikai felhatalmazást szerezni a választóktól. A Kúria a betelepítés szó tartalmi bizonytalanságait úgy kezelte, hogy tevékenyen közreműködött a betelepítés szó tartalmának kibontásában,⁹² és lényegében ignorálta, hogy a Tanács 2015/1601 számú, 2015 szeptemberében elfogadott határozata nem a betelepítés szó által sugallt kényszerű, a menedékkérelmeket elbíráló hatóságok döntésétől független, tartós elhelyezést jelenti, hanem a menedékkérelmek elbírálásának allokációjáról szól. A Kúria a Knk.IV.37.222/2016/9 sz. végzésében a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helyben hagyta. A Kúria döntésével szemben akkor vehető igénybe az Alkotmánybíróság előtt lefolytatható alkotmányjogi panasz-eljárás,⁹³ ha kimutatható a panaszos egyedi érintettsége az ügyben, és van olyan Alaptörvényben biztosított jog, amelyet a Kúria döntése sért.

⁸⁹ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 64. § (1) bekezdése.

⁹⁰ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.) 9. § (1) bekezdése.

⁹¹ Ez volt az a határozat, melynek alapján 1294 menedékkérőt helyeznének át Magyarországra a menekültügyi eljárás céljából.

⁹² Knk.IV.37.222/2016/9 [44]

⁹³ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §.

Az Alkotmánybíróság 3130/2016. (VI. 29.) AB végzésében és 3151/2016. (VII. 22.) AB végzésében két, a Kúria döntésével szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt vizsgált és utasított vissza. Az első ügyben az indítványozó főként az Alaptörvény jogállami klauzulájára⁹⁴ és az európai egység megteremtésére, valamint a közös hatáskörnyakorlásra vonatkozó E) cikk rendelkezéseire alapította a panaszt. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszos nem hivatkozott olyan jogra, mely az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében Alaptörvényben biztosított jogának minősülne és így az érintettségét alátámasztaná, ezért az indítvány nem felelt meg a törvényi feltételeknek. A második beadvány az előzőtől annyiban különbözött, hogy az indítványozó a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban kérelmezőként szerepelt, ezért érintettsége vitán felül állt, nem sikerült azonban olyan Alaptörvényben biztosított jogot felhívnia, melyet a Kúria döntése sértett volna.

4.1.2. Az Országgyűlés népszavazást elrendelő döntésével szembeni jogorvoslat

A hitelesített kérdés alapján a népszavazás elrendelése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, amellyel szemben az alkotmánybírósági törvény korlátozott jogorvoslati lehetőséget biztosít: az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatát az Alkotmánybíróság akkor vizsgálja felül érdemben, 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.⁹⁵ Az Alkotmánybíróság három, e tárgyban benyújtott indítványt egyesített és bírált el a 12/2016 (VI. 22.) AB határozatban.⁹⁶

94 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

95 Abtv. 33. § (2) bekezdés.

96 Az indítványozók az Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) OGY határozatát támadták.

Az indítványozók beadványaikban visszhangozták a kvótanépszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban a kezdetektől fennálló problémákat, illetve új érveket is felvetettek, de a körülmények lényeges megváltozását nem tudták igazolni.

A népszavazási eljárásban biztosított jogorvoslati eszközökkel tehát a népszavazás megtartását nem sikerült, illetve nem lehetett megakadályozni, azonban a népszavazás érvénytelensége folytán a kormány kezdeményezése jogi értelemben mégsem érte el célját, ez pedig részben az ellene indított civil akcióknak volt köszönhető.

4.1.3. A népszavazás bojkottja

A bojkott fogalma az Alaptörvény országos népszavazás érvényességére vonatkozó rendelkezésének tükrében értelmezhető. Az Alaptörvény szerint az országos népszavazás akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott.⁹⁷ Ebből kiindulva, a távolmaradás lehetőségén túl bojkottként értelmezhető az a szavazói magatartás is, amely az érvényesen leadott szavazatok számát tudatosan érvénytelenül leadott szavazattal csökkenti.

Az ellenzéki pártok a népszavazással kapcsolatban széleskörű egyetértésre jutottak abban, hogy az alkotmányellenes kezdeményezésre a bojkott adhat megfelelő választ. A népszavazástól való távolmaradásra hívott fel a Magyar Szocialista Párt, a Demokratikus Koalíció, az Együtt, valamint a Párbeszéd Magyarorszáért, a Magyar Kétfarkú Kutypárt viccpárt pedig kifejezetten az érvénytelen szavazatok leadására ösztönzött. A bojkott taktikájától a baloldalhoz köthető ellenzéki pártok közül egyedül a Magyar Liberális Párt tért el, amely „igen” szavazat leadása mellett, azaz a kormány kezdeményezése ellen érvelt, a Lehet Más a Politika pedig semleges álláspontot foglalt el. A pártok

97 Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés.

mellett 22 civil szervezet intézett nyílt felhívást a választópolgárokhoz, felszólítva a bojkottra.⁹⁸

A népszavazáson a választópolgárok 56,65 %-a nem vett részt, a résztvevők 6,17 % pedig érvénytelen voksot adott le, miközben az érvényes szavazatok 98,36 %-a a kormányzati álláspontot támogatta. A passzivitás miatt, illetve a bojkottként meggyőződésből távolmaradók körét nem lehetséges tisztán elkülöníteni, de valószínű, hogy jelentős részüket motiválta a bojkottfelhívás. A távolmaradókhöz hasonlóan az érvénytelenül szavazók tekintetében sem állítható, hogy szavazatuk leadására kizárólag a bojkott hatására került volna sor, de a korábbi években rendezett országos népszavazások adataival összevetve megállapítható, hogy a 6,17% jelentősen magasabb valamennyi korábbi országos népszavazáson mért érvénytelenségi rátánál.⁹⁹

A népszavazás érvénytelensége miatt az alkotmányellenes népszavazási kezdeményezés, bár a kormányzat próbált az érvénytelen népszavazásnak politikai legitimációs hatást tulajdonítani, jogi hatások kiváltására végül nem volt képes.¹⁰⁰ A kezdeményezéssel szembeni fellépés sikere a jogi eljárások helyett egy a polgárok ellenállására építő eszközön, a bojkotton múlt.

98 https://merce.hu/2016/09/14/22_civil_szervezet_keri_a_polgaroktol_szavaznak_ervenytelenul_vagy_bojkottaljak_a_nepszavazast/ Utolsó letöltés: 2018.04.18.

99 Például a 2003-as, Magyarország EU csatlakozásáról szóló népszavazáson az érvénytelen szavazatok aránya 0,49 % volt, a 2004-ben a határon túli magyarok kedvezményes honosításának lehetőségéről megrendezett népszavazásnál ugyanez az arány 2,03% (ami egyébként valamennyi népszavazás közül a legmagasabb mért adat), míg a 2008-as szociális népszavazásnál mindhárom kérdés esetében 1% alatt maradt az érvénytelen szavazatok száma.

100 <http://www.origo.hu/itthon/20161002-elsopro-a-nemek-gyozelme-a-kvotareferendumon.html> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

4.2. Nemzeti konzultációk

A nemzeti konzultációk sorozata 2010 óta a kormányzat kedvelt eszköze arra, hogy különböző témákban közvetlen kapcsolatot keresenek a választókkal. Míg a népszavazás demokráciákban bevett és jogilag szabályozott, közjogi következményekkel bíró jogintézmény (az érvényes és eredményes ügydöntő népszavazás jogalkotási kötelezettséget ró az Országgyűlésre), addig a nemzeti konzultáció egyfajta kérdőív, amelynek az összeállításában, a polgárokhoz való eljuttatásában, illetve a válaszok összesítésében semmiféle – a népszavazási eljárásból ismert – garancia nem érvényesül, és amelynek eredménye egyetlen állami szervet sem kötelez.

A 2010-ben megrendezett első nemzeti konzultáció során a nyugdíjasok kaptak egy a nyugdíjakkal kapcsolatos kérdőívet, 2011-ben először az Alaptörvényről kérdezték a polgárokat,¹⁰¹ majd „szociális konzultáció” indult, mely az idősekkel, a devizahittel, a közműszolgáltatókkal és az oktatással kapcsolatos kérdéseket tartalmazott. 2012 májusában „gazdasági konzultáció” foglalkozott elsősorban az adózással kapcsolatos kérdésekkel, 2015-ben a „bevándorlásról és terrorizmusról” küldtek szét kérdőíveket, 2017 áprilisában pedig „Állítsuk meg Brüsszelt!” címmel. A legutóbbi, 2017 októberében kezdeményezett konzultáció a „Soros-tervről” szólt, amelyet a Kormány minden idők legsikeresebb nemzeti konzultációjaként értékelte.¹⁰²

101 <http://ekint.org/alkotmanyossag/2011-04-07/jogallamtalanitas> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

102 <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/parlament-i-allamtitkar/hirek/a-kormany-koszonetet-mond> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

4.2.1. A polgárok adatletiltási joga

Figyelemmel arra, hogy a nemzeti konzultáció teljességgel nélkülöz bármiféle eljárási szabályt, a konzultációval kapcsolatban jogilag szabályozott jogorvoslati lehetőségek sem állnak rendelkezésre, legfeljebb más jogi eszközök adaptációja kínálhat lehetőséget a fellépésre. Ezek közül elsőként az adatletiltási jog említhető, amely révén a polgárok elérhetik, hogy ne vegyenek részt a nemzeti konzultációban, ne kapjanak nemzeti konzultációs kérdőívet. Az adatletiltási jog lényege, hogy a személyiadat- és lakcímnyilvántartás hatálya alá tartozó polgár jogosult korlátozni a róla nyilvántartott adatok kiadását. A Kormány a konzultációs íveket kéretlen tartalomként kézbesíti, a kézbesítési címetek pedig a népeségnyilvántartóból szerzi be. Az adatletiltással a polgár elérheti, hogy a Kormány ne férhessen hozzá címéhez a népeségnyilvántartóban, és így ne küldjön számára nemzeti konzultációs ívet.

Az adatletiltási jog már a 2012-es „gazdasági konzultáció” előtt is létezett, de valójában nem volt igénybe vehető lehetőség, mivel a gazdasági konzultációs és az azt megelőző kérdőíveket lényegében törvényes jogalap nélkül küldte ki a Kormány. A lakcímnyilvántartási törvény¹⁰³ korábbi rendelkezései mindössze arra biztosítottak lehetőséget, hogy a kormány kapcsolatfelvétel céljából kezdeményezze a népeségnyilvántartónál (KEK KH), hogy keresse meg a konzultációs ívvel megszólítani kívánt személyi kört.¹⁰⁴ Ez azt jelentette, hogy a népeségnyilvántartó legfeljebb arról a szándékról tájékoztathatta volna a polgárokat, hogy a Kormány konzultációt kíván kezdeményezni, semmi esetre sem lett volna módja azonban a konzultációs ívek kéretlen kiküldésére. A gazdasági konzultációs ívek kézbesítésének megkezdését követően lépett hatályba a törvény azon szakasza, amely kifejezetten

103 A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény

104 A lakcímnyilvántartásról szóló törvény akkor hatályos 18. § (3) bekezdés b) pontja szerint.

azt tette lehetővé, hogy a Kormány által meghatározott ügyekben az illetékes miniszter a konzultáció céljából lekérje a nyilvántartótól a lakcímadatokat, és így közvetlenül lépjen kapcsolatba az állampolgárokkal.¹⁰⁵ Az új rendelkezés már kifejezetten hivatkozott arra is, hogy az adatok lekérdezésére vonatkozó kérelmet meg kell tagadni, ha az adatok kiadását a polgár letiltotta,¹⁰⁶ az adatletiltás lehetősége tehát a későbbi konzultációknál már igénybe vehető.

4.2.2. Adatvédelmi hatósági vizsgálatok

Az adatletiltás nem rendezte azt az átfogó problémát, hogy a korai konzultációk jogalapjának hiánya miatt az adatkezelés egésze jogszerűtlen volt, ezért az Eötvös Károly Intézet a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (NAIH) fordult.¹⁰⁷ A NAIH válaszában elutasította, hogy vizsgálatot indítson az ügyben,¹⁰⁸ mondván, hogy „(a) z nem a személyes adatok védelmét érintő kérdés, hogy a kifogásolt eljárás politikai marketing-e vagy sem, és a kapcsolatfelvételi eljárás során a KEK KH milyen tartalommal tesz eleget a kapcsolatfelvételi kérelemnek”.

A későbbiekben volt rá példa, hogy a NAIH vizsgálatot kezdeményezett a konzultációkhoz kapcsolódó ügyben. 2017 áprilisában a 444.hu online hírportál írta meg,¹⁰⁹ hogy a Kormány hivatalos nemzeti konzultációs honlapja a Yandex.Metrica analitikai szolgáltatással egy orosz szerverre továbbítja a kitöltők személyes adatait. Az ügyben a NAIH

105 19/A. § (1) bekezdés.

106 Az adatok letiltása a 19. § (4) bekezdés a) pontja szerint kérhető.

107 <http://www.ekint.org/maganszfera-adatvedelem/2012-06-27/az-idei-nemzeti-konzultacio-is-jogserto> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

108 http://ekint.org/lib/documents/1479309553-naih_valasza_gazd_konz.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

109 <https://444.hu/2017/04/09/szemelyes-adatokat-is-tovabbit-orosz-szerverekre-a-magyar-kormanyzati-konzultacios-oldal> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

adatvédelmi hatósági eljárást indított. A jelentés¹¹⁰ szerint az adatok továbbítását a Yandex cáfolta, és bár a hatóság nem jutott a Yandex nyilatkozatával ellentétes megállapításra, a külföldi szerverek átvizsgálása nélkül erre bizonyítást nem lehet lefolytatni.

4.2.3. A parlamenti képviselők általi ellenőrzés

Az országos népszavazás és a nemzeti konzultációk egyik további különbsége, hogy míg az országos népszavazás eredményének összesítése a választási eljárásról szóló törvény szerint meghatározott garanciális eljárásban történik,¹¹¹ a beérkezett nemzeti konzultációs ívek kiértékelésének folyamata teljesen átláthatatlan, és jogilag egyáltalán nem szabályozott. A kormányzat a konzultációs ívek visszaküldési arányáról és az eredményekről független szervek általi ellenőrzés nélkül kommunikálhat,¹¹² arra azonban, hogy az ezekre vonatkozó kijelentések valóságtartalma milyen eszközök segítségével ellenőrizhető, egészen a közelmúltig nem láttunk példát.

Egy ellenzéki képviselő (Hadházy Ákos, LMP) 2017 októberében fordult először a Miniszterelnöki Kabinetirodához, hogy megtudja, hol dolgozzák fel és ellenőrzik a beérkezett konzultációs íveket. A tájékoztatókérés nyomán egy sor részinformációra fény derült,¹¹³ kézzelfogható eredményt azonban a képviselő 2017. november 20-ai parlamenti felszólalása hozott, melyben a parlamenti ellenőrzés eszközeként szolgáló kérdéssel fordult a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszterhez a konzultáció hitelességével kapcsolatban. A képviselő a kérdés elhangzá-

sának másnapján kapott értesítést arról, hogy szinte irreálisan szoros ütemezés mellett megtekintheti a konzultációs íveket. Látogatása során kiderült, hogy a konzultációk beérkezéséről egyáltalán nem készülnek nyilvántartások. A képviselő rögzített egy párbeszédet, melyen a konzultációs ívek számítógépes rögzítését végző cég vezetője a beérkezett ívek számát 700 ezerrel kevesebbre becsüli a Miniszterelnöki Kabinetiroda parlamenti államtitkára által másnap bejelentett számnál.¹¹⁴

A képviselő eljárása alkalmas eszköz volt a nemzeti konzultációval kapcsolatos kormányzati állítások cáfolatára, melynek alapján kijelenthető, hogy a nemzeti konzultációkkal szembeni fellépés hatékony eszköze lehet a parlamenti ellenőrzés.

110 https://naih.hu/files/Adatved_jelentes_naih-2017-2088-20-V.pdf Utolsó letöltés: 2018.04.18.

111 Az Nsztv. 1. § (1) bekezdése szerint az Nsztv. hatálya alá tartozó eljárásokra a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény Általános részét kell alkalmazni.

112 <https://magyaridok.hu/belfold/ketmilliot-meghaladta-konzultacios-reszvetel-2515420/> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

113 <https://24.hu/belfold/2017/11/23/hadhazy-szerint-irtozatosan-nagy-kamunak-tunik-a-konzultacio/> Utolsó letöltés: 2018.04.18.

114 Az érintett cég vezetője szerint november 13-ig 400 ezer ív érkezett vissza, másnap viszont a Miniszterelnöki Kabinetiroda parlamenti államtitkára 1,1 millió visszaküldött ívről beszélt. https://index.hu/belfold/2017/11/24/ures_dobozokkal_akarta_lebuktatni_a_kormany_hadhazyt/ Utolsó letöltés: 2018.04.18.



Összegzés

A tanulmány a jogállam 2010-es kormányváltás óta tartó szisztematikus erodálásával egyidejűen kiépített magyar „illiberális állam” populista gyűlöletpropagandájával szemben igénybe vehető jogi eszközöket vizsgálta alkotmányjogi szemszögből. A magyar „illiberális államot” kívülről korlátozott hibrid politikai rendszernek tekinthetjük, amely az Európai Unió demokratikus tagállamai között, uniós pénzügyi forrásokra támaszkodva próbálja megvalósítani politikáját, ily módon rákényszerül arra, hogy intézményei működésének jogállami látszatot adjon. Ugyan Magyarországon formálisan még léteznek a demokráciákra jellemző alkotmányos intézmények, ám – ahogyan ezt a tanulmányban bemutatott esetek is szemléltetik – ezek rendszerszinten már nem működnek eredeti alkotmányos funkciójuknak megfelelően.

Védetlen alkotmány

A magyar Alaptörvény már évek óta nem képes betölteni a kormányzati cselekvést korlátozó funkcióját. 2010 és 2015 között, az alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados parlamenti többség birtokában a kormányzat az Alkotmány, majd a 2012-től hatályos Alaptörvény tartalmát is politikai szándékai szerint alakította, utóbbi hat év alatt hat alkalommal, ami a szöveg hozzávetőleg 20 %-át érintette. A módosítások több esetben olyan elemeket emeltek be az Alaptörvénybe, amelyeket az Alkotmánybíróság korábban alkotmányellenesnek talált („felülalkotmányozás”) – így zárva ki, hogy az adott szabályozás alkotmányellenesnek minősüljön. Az Alkotmánybíróság bontakozó ellenállását észelve a kormányzat az Alaptörvény negyedik módosításával kifejezetten lehetetlenné tette, hogy az Alkotmánybíró-

ság az alaptörvénymódosításokat az Alaptörvény egészével fennálló tartalmi összhangjuk szempontjából felülvizsgálja.

A kormányzat mindezzel párhuzamosan az Alkotmánybíróság személyi összetételét is átalakította: a jelölési szabályok megváltoztatásával, a testület létszámának megemelésével, a megbízási idő meghosszabbításával és a megbízási betöltéséhez kapcsolódó felső korhatár eltörlésével 2014 tavaszára a kormányzathoz lojális testület állt össze.

Ez a változás 2016 decemberére vált nyilvánvalóvá, miután a kormányzat – időközi választások révén – elvesztette kétharmados parlamenti többségét, és már nem vihette keresztül akaratát alaptörvény-módosítással. Az Alaptörvény hetedik módosítását így az Országgyűlés nem fogadta el, viszont röviddel rá az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörével élve szinte szövegszerű pontossággal bevezette az alkotmányos szabályok közé az elbukott hetedik módosítás tartalmát.

Az illiberális állam az alkotmánymódosításnál egyszerűbb utat talált az Alaptörvény tartalmának befolyásolására. Az alkotmánymódosítás helyett immár a tudatosan alkalmazott alkotmányváltozás segítségével, az Alaptörvény mindenre kötelező értelmezésén keresztül, az Alkotmánybíróság közvetítésével változtat az Alaptörvényen, amivel szemben az alkotmány védelmében már semmiféle jogi lehetőség nem áll rendelkezésre.

Fellépés a kormányzati propagandával szemben

A kormányzati hatalom – az illiberális államokra jellemző módon – a közéleti vita uralására és irányítására, a vele szemben kritikus hangok kiszorítására törekszik. A kormány – elsősorban köztéri plakátokon, nyomtatott sajtóban elhelyezett hirdetések, rádiós és televíziós reklámok formájában megjelenő – gyűlöletkeltő kommunikációjával

folyamatosan manipulálni igyekeznek a közvéleményt. A kommunikációs kampányok erejüket nagy részben a médiapiacra végbement változásokból nyerik, a 2010-es kormányváltás óta ugyanis jelentős média-vállalatok kerültek kormányközeli befektetők és oligarchák kezébe, a közszolgálati média pedig kormányzati ellenőrzés alatt áll.

A kormányzati propaganda ellen igénybe vehető jogi eszköz kampányidőszakban, így a 2016. október 2-ai népszavazás előtti kampány során is a választási bizottságok előtti kifogás lehetősége. A hivatalos kampányidőszakot megelőzően folytatott kormányzati kampánytevékenységet kifogásoló ügyekben azonban sem a Nemzeti Választási Bizottság (NVB), sem a Kúria nem folytatott érdemi vizsgálatot. A népszavazási kampányidőszak alatti kormányzati tevékenységet, így a kormány „Tudta (...)?” kampányát, amelynek valótlan és manipulatív tartalmát kifogásolták, pedig jogszerűnek találták.

Kampányidőszakon kívül a kormányzati propagandával szemben a Médiatanácshoz lehet fordulni. Az elmúlt években ugyanis gyakorlattá vált, hogy a médiaszolgáltatók a csatornáikon futó kormányzati propaganda-spotokat társadalmi célú hirdetésként sugározzák, így kerülve meg azt a szabályt, amely szerint politikai hirdetéseket csak kampányidőszakban lehet leadni. A kizárólag a kormánypárt által jelölt tagokból álló Médiatanács a vizsgált ügyek mindegyikében a kormánynak kedvező döntést hozott. A médiahatóság például a „Tudta (...)?” kampányra vonatkozó bejelentés kapcsán indult ügyben hozott döntését arra alapozta, hogy a kormányzati spotok nem minősültek politikai reklámnak, mivel azok a bevándorlásról tényközléssel tájékoztattak. A jogvédelmi rendszer belső ellentmondásait jól illusztrálja, hogy a médiahatóság annak ellenére vetette el a kormányzati spotok politikai reklámnak minősítését, hogy az NVB és a Kúria ugyanezen kampányról szóló döntéseikben kimondták, hogy azok a kormánynak a népszavazás tárgyával összefüggő politikai véleményét tartalmazzák.

A legutóbbi időszakban az egyik helyi önkormányzat is fellépett a gyűlöletkeltő kormányzati plakátokkal szemben. A vizsgált esetben egy budapesti önkormányzat helyi rendeletére hivatkozva kampányidőszakban leragasztatta a kerületben található kormánypárti plakátokat. A rendelet értelmében a kerületben elhelyezett plakátok nem lehet alkalmasak gyűlöletkeltésre, illetve nem buzdíthatnak olyan magatartásra, amely magánszemélyekkel szembeni különbségtételre irányul. A jelölt, illetve a jelölő szervezet oldalán a véleménynyilvánításhoz, a választópolgárok oldalán pedig a szabad tájékozódáshoz való alapjog önkormányzat általi korlátozása azonban nem megengedhető. A Nemzeti Választási Bizottság ebben az ügyben törvénysértést állapított meg és bírság kiszabása mellett eltiltotta az önkormányzatot a további jogsértéstől.

A tanulmány jogi szempontból értékelte a köztereken megjelenő plakátok leszaggatásában, átfestésében megnyilvánuló polgári engedtlenség lehetőségét is. Míg a gyűlöletkeltő kormányzati kommunikációval szemben igénybe vett jogi eljárások nagyrészt sikertelenek voltak, a bíróság az egyik legnagyobb nyilvánosságot kapott plakátrongálási ügyben elfogadta, hogy a plakátrongálás miatt eljárás alá vont aktivisták magatartásukkal az Alaptörvény IX. cikkében garantált véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos alapjogával éltek. A másik elemzett ügyben az ügyészség mutatott rá, hogy a közügyek vitatását érintő véleménynyilvánítás szabadsága alóli kivételeket jelentő büntetőtörvényi tényállásokat megszorítóan kell értelmezni, ellenkező esetben a közügyeket vitató szólás kriminalizálása a véleményszabadság érvényesülése ellen hatna. A bíróság ebben az esetben végül bűncselekmény elkövetése miatt elmarasztalta a plakátrongálókat, noha, amint arra az ügyészség és más ügyben a bíróság is rámutatott, a politikai vélemény kifejezése céljából elkövetett plakátrongálás esetében a véleményszabadság figyelmen kívül hagyásával a plakátrongálókat elmarasztaló ítélet alapjogsértő lehet.

Fellépés a civilelles kormányzati intézkedésekkel szemben

A kormány kommunikációs propagandaeszközei alkalmazásán túl politikai nyilatkozatokkal, hatósági eljárásokkal és jogalkotással is megpróbálja elvitatni a kormánykritikus civil szervezetektől azt a jogukat, hogy részt vehessenek a közügyek megvitatásában. Az igénybe vehető jogi eljárásokat és az ellenállás egyéb formáit – jogerős határozatok híján – még le nem zárult ügyek bizonytalan kimenetelének tudatában kell értelmezni.

A kormánykritikus civil szervezetek megfélemlítését és hiteltelenítését célzó, 2014 májusában kezdődő, évekig tartó rendőrségi, adóhatósági és ügyészségi eljárások esetében egy civil szervezet közérdekűadat-igénylési perrel derítette ki, hogy az eljárások a miniszterelnök személyes utasítására indultak. A bíróság a szervezet keresete alapján megállapította, hogy a soron kívüli kormányzati ellenőrzést elrendelő utasítás nyilvános közérdekű adatnak minősül, így azt a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal köteles nyilvánosságra hozni. A közérdekű adatigénylés eszközével sikerült elérni, hogy az eljárások politikailag motivált jellegére fény derüljön, és e tény a nyilvánosság elé tárható legyen.

2017 júniusában hatályba lépett a civiltörvény, amely értelmében a törvényi kritériumok alapján „külföldről támogatottnak” minősülő szervezetek megbélyegző regisztrációra és a „külföldről támogatott szervezet” megjelölés kiadványaikon való szerepeltetésére kötelesek. E törvény kapcsán az alkotmányellenes jogszabályok ellen általánosan igénybe vehető jogi eljárásokat és egyéb ellenállási formákat vettük sorra. Az alapjogsértő törvénnyel szemben, hatályba lépését követően, utólagos normakontroll eljárás indult, civil szervezetek alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, később pedig – a testület passzivitása miatt – az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is eljárást

indítottak. A törvény elfogadását követően több jelentős civil szervezet is bejelentette, hogy nem tesznek eleget a jogszabályi előírásnak, nem regisztrálják magukat „külföldről támogatott” civil szervezetként. A civil szervezetek ügye e – polgári engedetlenségként értelmezhető – magatartásuk révén egyrészt bíróság elé kerülhet, ami további jogi lehetőségeket nyithat meg a törvény megtámadására (konkrét normakontroll, alkotmányjogi panasz, előzetes döntéshozatali eljárás), másrészt megnövelik a törvény végrehajtásának politikai árát is.

A tanulmány kitért a személyiségi jogi perek indításának lehetőségére is, ugyanis a civil szervezetek delegitimálását és hiteltelenítését célzó kormányzati vagy kormánypárti politikusi megnyilatkozások – amennyiben azok konkrétan megjelölt civil szervezetekre vonatkoznak – sértik a jó hírnévhez való jogot. A vizsgált ügyekben a bíróságok első fokon és jogerősen is a kormányzati politikusokat elmarasztaló ítéleteket hoztak. Megállapítható, hogy amennyiben a kormány a kritikus hangok delegitimálását célzó kommunikációja részeként valótlan vagy hamis színben feltüntetett állításait pontosan azonosítható alanyokra nézve teszi meg, az érintettek emiatt indított személyiségi jogi pereik sikeresek lehetnek.

Fellépési lehetőségek a kormányzat közvetlen demokráciát színelő kezdeményezéseivel szemben

Az illiberális állam politikai céljai érdekében a közvetlen demokrácia eltorzított formáit használja fel ahhoz, hogy döntései mögött demokratikus legitimitációt próbáljon felmutatni.

Noha a betelepítési kvótákról szóló, 2016. október 2-án megrendezett, országos népszavazás kérdése alkotmányosan nem lett volna népszavazásra bocsátható, az egyértelműség minimális követelményeit sem teljesítette, ennek ellenére az igénybe vehető jogorvoslati utak

egyike sem vezetett eredményre. Bár jogi eszközökkel a népszavazás megtartását nem lehetett megakadályozni, azonban végül érvénytelen lett, így a kormány kezdeményezése jogi értelemben mégsem érte el célját, ez pedig jelentős részben a bojkottra felhívó civil akcióknak tudható be. Az ellenzéki pártok és a civil szervezetek felhívása folytán a választópolgárok az intenzív kormánypropaganda ellenére is jelentős arányban maradtak távol a szavazástól, illetve adtak le érvénytelen szavazatot, amelynek következtében a népszavazás érvénytelen lett, így jogi hatást nem válthatott ki.

A nemzeti konzultációk esetében az adatvédelmi ügyekben klaszszikus jogi útnak tekinthető adatvédelmi hatósági eljárások nem hoztak eredményt. Mivel a nemzeti konzultáció jogilag nem létező intézmény, teljességgel nélkülöz bármiféle eljárási szabályt, nincs olyan jogorvoslati lehetőség sem, amely alkalmas lenne a konzultációkkal szembeni fellépésre. A polgárok legfeljebb adatletiltási jogukkal élve korlátozhatták a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból adataik kiadását, így elérhették, hogy a Kormány ne kézbesíthesse számukra a konzultációs kérdőívet.

A beérkezett konzultációs ívek kiértékelése a külvilág számára teljesen átláthatatlan, és jogilag egyáltalán nem szabályozott. Ennek ellenőrzésére mutatott példát egy ellenzéki képviselő, aki 2017 októberében egy parlamenti felszólalás keretében megfogalmazott kérdéssel érte el, hogy megtekinthesse a konzultációs íveket. A képviselő akciója folytán fény derült arra, hogy a konzultációs ívek beérkezéséről egyáltalán nem készülnek nyilvántartások, és a látogatás során készített hangfelvétel a beérkezett ívek számára vonatkozó kormányzati állításokat is eredményesen cáfolta.

A tanulmányban részletesen elemzett esetek megmutatták, hogy a kormányzati propaganda, miközben számos esetben súlyosan sértette az alkotmányos értékrendet és az alapjogokat, közjogilag eleve nehezen értelmezhető állami tevékenység, a hagyományos jogérvényesítési technikák sok esetben már csak ezért sem jöhettek szóba a populista gyűlöletkeltő kormányzati kommunikációval szemben. Más esetekben láthattuk, hogy az alkotmány- és jogvédelmi mechanizmusok nem vagy csupán részlegesen töltötték be alkotmányos rendeltetésüket. Az esettanulmányokban ugyanakkor bemutattunk eredményeket hozó eszközöket is. Ezek szerint a kormányzati propagandával szembeni sikeres fellépéshez egyrészt a létező jogi eszközök újszerű felhasználására, másrészt – az intézményesített, de diszfunkcionálisan működő jogi eljárások alternatívájaként – az alapjogok védelmét élvező civil akciókra lehet szükség.

A megváltozott viszonyok morális dilemma elé állítják a jogkereső közönséget. A polgároknak felmerülhet, hogy aki az illiberális állam által fenntartott, kétes hatékonyságú jogérvényesítési mechanizmusokat igénybe veszi, vajon nem járul-e hozzá ezzel maga is a rendszer demokratikus látszatának fenntartásához. Míg liberális jogállamban egy jogi eljárás sikertelensége az érvényesíteni kívánt igény megalapozatlanságát jelzi, az illiberális államban ez az összefüggés egyáltalán nem magától értetődő: a jogi eszközök sikertelensége számos esetben nem azt jelzi, hogy az eljárás kezdeményezőjének nem volt igaza, hanem sokkal inkább a jogérvényesítési mechanizmus működésképtelenségére mutat rá. A ritka sikerek a rendszer anomáliáira a rendszeren belülről hívják fel a figyelmet. Amennyiben a jogi eszközök alkalmazása ezt a célt szolgálja, a jogérvényesítési kísérletekkel szemben morális aggályok nem vethetők fel megalapozottan. Járulékos érv az aktivitás fenntartása mellett, hogy az eljárások ezt a célt a tényleges jogi eredménytől függetlenül is képesek lehetnek elérni, hiszen a sikertelen jogi eljárások is növelik a kormányzat által alkalmazott regulatív eszközök, illetve a propaganda politikai árát, a jogállamiságot érintő problémák folyamatos napirenden tartásával.

A polgároknak is az illiberális környezethez kell igazítaniuk attitűdjeiket:

1. Megnövekedett felelősség hárul a civil társadalomra és a polgárokra a jogállami értékek megőrzésében.
2. Az állampolgári aktivitás megnyilvánulhat a létező jogi eljárások igénybe vételében, amiről nem kell lemondani pusztán azért, mert illiberális keretek között működnek.
3. A létező jogérvényesítési eljárásokat ki kell terjeszteni az illiberális állam jogilag nehezen értelmezhető megnyilvánulásaira.
4. Az illiberális államban felértékelődik az intézményesített jogi eljárásokon kívüli eszközök, így például a civil akciók szerepe.
5. A demokratikus ellenzékhez tartozó országgyűlési képviselőknek kötelességük jogosítványaikat következetesen felhasználni az illiberális rendszerrel szemben.

Budapest, 2018. május