

A plebiszcitárius népszavazás és a nemzeti konzultáció kapcsolata Magyarországon

„Nemzeti konzultáció

A nép azt kéri,
hogy gyűjtsam fel Rómát.

Nero”¹

1. Bevezetés

A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a Magyarországon 2016-ban tartott népszavazáson és a 2017-ben indított „Állítsuk meg Brüsszelt!” című nemzeti konzultáción keresztül vizsgálja a népszavazás plebiszcitárius változatának és a nemzeti konzultációnak mint politikai kommunikációs eszköznek a hasonlóságait és különbségeit. Az összevetés alapját az alkalmazott eszközök hasonlósága, időbeli közelsége, egész országra kiterjedő hatálya és a kérdés(ek)ben megjelenő alanyok – Magyarország és az Európai Unió szervei – adják.

A plebiszciter államok, a plebiszciter vezetők és az általuk alkalmazott eszközök közös jellemzője, hogy egy rendkívüli helyzetben tudnak a leginkább érvényesülni. A „tisztá” értelemben vett karizmatikus uralom megteremtése Weber szerint mindig valamilyen rendkívüli helyzet következménye (Körösenyi, 2017: 12.). A 2015-ben Európát elérő menekültválság és illegális bevándorlási hullám ilyen rendkívüli eseményként értékelhető, ezért választottam az erre reflektáló 2016-os népszavazást és – annak sikertelenségét követően, tulajdonképpen a népszavazás szerepét átvevő – 2017-es nemzeti konzultációt, amelyben szintén megjelenik a bevándorlás kérdése is. Ezen kívül a „Brüsszellel” folytatott vita egyik markáns eleme mind a 2016-os népszavazás, mind a 2017. évi „Állítsuk meg Brüsszelt!” nemzeti konzultáció. A vizsgálat ezen időtartamra való szűkítését indokolja még, hogy a konzultációkkal kapcsolatos feladatokat a 2015 októberében alakult Miniszterelnöki Kabinetiroda vette át az addig létező testület helyett, így a konzultációs folyamat minden kételyt kizáróan és formálisan is a végrehajtó hatalom kezébe került.

Megvizsgálom az instrumentumok jogba való beágyazottságát, a kérdések megfogalmazásának módját, az eseményeket körülvevő kampányokat, a későbbi felhasználást a kommunikációban és az ezek mögött meghúzódó célokat. Mindkét eszközt jellemezhetjük akként, hogy egyszerre vizsgálhatók a jog- és a politikatudomány szempontjából is, mindkét aspektusból való vizsgálatnak van létjogosultsága. A plebiszcitárius népszavazás funkcionalitását tekintve hajlik a jog eszközeként a politikatudományi területek felé. A nemzeti konzultáció pedig mint kommunikációs eszköz mintha egyre erősödő kapcsolatot mutatna a jogi normákkal a népszavazáshoz hasonló formája miatt, illetve annak okán, hogy a jogot értékeli, indirekten formálja.

¹ Lásd Dobos, 2015.

Ezeknek a kérdéseknek a tanulmányozásán túl végül egy javaslatot teszek, mely a népszavazás jelenlegi formái mellett a nemzeti konzultációnak is helyet biztosít a közéletben, a jogrendszeren belül, külön demokratikus rendeltetéssel anélkül, hogy egymást kiváltó eszközökként kellene tekintenünk rájuk. Egy, a jog által szilárdan keretbe foglalt formában megvalósuló, illetve garanciákkal ellátott konzultációs folyamat véleményem szerint hozzájárulhat a demokratikus – a legitimitás nagyobb fokával bíró –, politikai, majd abból következően jogi döntéshozatal megvalósításához.

2. A népszavazás

2.1. A népszavazás jogi szabályozása

Bár a népszavazásoknak számos fajtája és tipológiája van, elemzésemben a Kormány által kezdeményezett és országos népszavazások bemutatására szorítkozom. Magyarországon a népszavazás intézményének jogi keretei a következőkben foglalhatók össze. Az eljárásra vonatkozó szabályokat a jogforrási hierarchia legfelső szintjén található Alaptörvény (továbbiakban: At.) 8. cikkében, illetve a 2013. évi CCXXXVIII. törvényben találjuk. Az At. B) cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. Ez a népszuverenitás elvének kifejeződése. A 8. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az Országgyűlés dönt tehát abban a kérdésben, hogy elrendeli-e a népszavazást. Magyarország parlamentáris kormányformájú állam, illetve jellemző rá a kancellárdemokrácia, ami azt jelenti, hogy a miniszterelnök kiemelt Kormánybeli szerepén túl a parlamenti többség és a kormány azonos politikai akaratként nyilvánul meg (Kukorelli, 1995: 62.). Így az Országgyűlés minden bizonnyal majdnem minden esetben elrendeli a Kormány által kezdeményezett népszavazást. Lássuk a következő lépcsőt. A 2013. évi CCXXXVIII. törvény 5. § kimondja, hogy a Kormány az általa kezdeményezett népszavazásra javasolt kérdést – hitelesítés céljából – benyújtja a Nemzeti Választási Bizottsághoz. Ennek a testületnek a feladata tehát annak eldöntése, hogy népszavazásra bocsátható-e egy kérdés – ez egyébként a választópolgárok által benyújtott kérdések esetében is e szerv feladata.

A Nemzeti Választási Bizottság jogállásáról a 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban Ve.) 14. § (1) és (2) bekezdése rendelkezik. A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei. A (2) bekezdés a) pontja szerint a Választási bizottságok közé tartozik a Nemzeti Választási Bizottság is. Említést kell tennünk még a Ve. 20. § (1) bekezdése szerinti rendelkezésről, miszerint a Nemzeti Választási Bizottság hét tagját és három póttagját a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés az előző Nemzeti Választási Bizottság választott tagjai megbízatásának lejártát megelőző kilencven napon belül választja kilenc évre. A független, autonóm működést szolgálja az, hogy a testület munkáját csak a törvényeknek alárendelten végzi, illetve, hogy egy semleges állami szereplő javasolja, illetve az Országgyűlés választja a testület tagjait. Ezek a szabályok egyrészt – a szerv tevékenysége tekintetében – a végrehajtó hatalom befolyásától mentességet, másrészt nagymértékű demokratikus legitimitációt jelentenek. Ezek a rendelkezések jogállami keretek között a népszavazási kérdések hitelesítésének, a népszavazási eljárás lefolytatásának befolyástól mentes, alkotmányos megvalósulását hivatottak biztosítani. A népszavazási folyamat maga tehát elvben, a szabályozás szintjén független a hatalomgyakorlók

közvetlen befolyásától, és képes a többségi népakarat kifejezésére abban a kérdésben, amit a Kormány, az államfő, vagy választópolgári kezdeményezés esetén a nép intéz a néphez.

Ezek a tények mind a közvetlen demokrácia ezen eszköze mellett szólnak, mert elméleti síkon minden tényezőt biztosítanak, ami ahhoz szükséges, hogy a választópolgárok, az őket közvetlenül érintő kérdésben kifejezzék álláspontjukat, és ez a kifejezett többségi vélemény torzítás nélkül kerülhessen a törvényhozás elé azért, hogy esetleg végül jogi formában manifesztálódjon.

2.2. A gyakorlat – a plebiszcitárius népszavazás

Nézzük azonban most a gyakorlatot és azokat a közéleti hasznokat és hozamokat, melyet az eszköz használata jelenthet a politikában. Mint láttuk, a népszavazás egyik lehetséges kezdeményezője a Kormány. A Kormány pedig nem politika-semleges szerv, ugyanis mind a belpolitikában, mind a külpolitikában meghatározott politikai irányvonalat képvisel, ráadásul azt az irányvonalat, amellyel a választáson elnyerték a szavazópolgárok bizalmát. A Kormányok által kezdeményezett népszavazások esetében tehát fennáll a reális veszélye annak, hogy a saját politikai nézet helyessége mellett felmutatni kívánt társadalmi legitimitás, támogatás érdekében kezdeményeznek népszavazásokat annak eredeti rendeltetését mellőzve, így erodálva az eszközt.

A „plebiscite” fogalma

A *plebiscite* „olyan népszavazást jelent, melynek során a képviseleti hatalomgyakorlók határozzák meg, hogy mikor, milyen tárgyban fejezhetik ki véleményüket az emberek” (Pállinger, 2013: 30.). Az angol nyelvű publikációkban megjelenő *plebiscite* kifejezést magyarul plebiszcitárius népszavazásnak fordíthatjuk, és olyan „népszavazási eljárást” értünk alatta, melyben a szavazók csak megerősítenek egy, már a közhatalom által meghozott döntést. „A plebiszcitárius népszavazás Francesco Biagi szerint ma is nagyon »divatos« eszköz, nemcsak az autoriter rendszerekben, de a demokratikus berendezkedésű országokban is” (Biagi, 2017: 713–738.). Tulajdonképpen egy igen–nem népszavazásról beszélhetünk. Jellemzői közé tartozik, hogy tárgya nem egy normatív aktus, hanem valamilyen politikai probléma, normatív szabályozás alapjául szolgáló tény. Emellett jellemző még, hogy kivételes események bekövetkeztekor kerül sor az alkalmazására, valamint általában közhatalmat gyakorló szerv kezdeményezi. A legfontosabb jellemzője mégis azonban az, hogy az embereket – tekintet nélkül a népszavazás tárgyára – arra „kéri” a hatalom birtokosa, hogy legitimálja őt, politikai ideológiáját és döntéseit. A plebiszciter jelleg egyik összetevője Körösényi András tanulmányában a referendumok legitimációs eszközként való alkalmazása, amelyre két példát ismerünk: a 2008-as és a 2016-os népszavazást (Körösényi, 2017: 17.). A demokrácia-elve épülő államokban a népszuverenitás elve és a többségi akarat kifejeződésének elsőbbsége nem egyeztethető össze ezzel az eljárással. Emiatt ez a fajta népszavazás „népszerűtlen, ugyanis az illiberális rezsimekkel kapcsolódik össze, ahol is gyakran konzultációs formában jelenik meg” (Biagi, 2017: 713–738.). A szerző szemléletesen mutatja be, hogy már a 18. és 19. században is sor került ilyen eljárásokra, de a modern rendszerek sem riadnak vissza tőle. Több fajtáját is megjelöli ennek az eszköznek, jelen írás szempontjából a „személyre szabott” plebiszcitárius népszavazást szeretném mélyebben bemutatni. Napóleon nevéhez köthetők azok a népszavazáshoz hasonló eljárások, amelyek a nép benne – mint az ország vezetőjében – való bizalmát voltak hivatottak megerősíteni, tehát Napóleon autoritása, személye állt a középpontban. Céljuk volt még ezeknek a népszavazásoknak emellett, hogy fenntartsák a politikai intézkedések támogatottságának látszatát, valamint

ezeket utólag legitimálják. Ezekben a konzultációknak nevezett eljárásokban megtették a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy a kezdeményező akaratának megfelelő, számára kedvező eredmény szülessen, például a szavazásokra nyilvánosan került sor (Biagi, 2017: 722.).

A magyarországi plebiszcitárius népszavazás

Ahogy már utaltunk rá, Magyarországon a Kormány bírja a törvényhozó hatalomban, a megválasztott képviselők többségének támogatását, melyek az Országgyűlés Kormány számára kedvező döntései meghozatalához szükségesek. Így a végrehajtó hatalom legfőbb szerve által kezdeményezett népszavazások valójában nem a jogszabályalkotáshoz szükségesek, hiszen arra a népszavazási procedúra nélkül is képes lenne a testület, ezért ilyen szempontból nem érdeke a képviseleti demokrácián túli területekre tévednie. Ezért ezek a népszavazások gyakran az általuk képviselt politikai álláspont legitimálására szolgálnak, ezáltal plebiszcitárius népszavazásnak tekinthetők.

A Kormány által kezdeményezett népszavazások általában, a Kormány által meghozni kívánt vagy már meghozott döntésekről, intézkedésekről szólnak, melyek tulajdonképpeni megerősítését, „legitimálását kéri” a választópolgároktól a népszavazási eljárás során. Erre nagy esélyük van, Kriesi megállapítja, hogy „minél inkább támogatják az állampolgárok a kormány álláspontját tükröző érveléseket, annál inkább valószínűsíthető, hogy a népszavazáson is elfogadják a kormány álláspontját – és viszont” (Kriesi, 2009: 100.). Amennyiben sikerrel járnak, a döntés mögött valós társadalmi támogatottságot mutathatnak fel mind belpolitikai ellenfeleiknek, mind a nemzetközi politika színpadán. Kukorelli István így ír erről: „A népszavazás kitűnő legitimációszerző eszköz, amely nagy nyilvánosságot teremt” (Kukorelli, 2019: 180.).

Érdekes jelenség azonban, hogy az állampolgári csoportok – civil kezdeményezések, közhasznú társaságok vagy társadalmi mozgalmak szervezetei – sokkal sikeresebben befolyásolhatják a politikát a közvetlen demokrácia eszközeivel (Kriesi, 2009: 100.), a nemzetközi gyakorlatban a kormányzatok gyakran belebuknak a népszavazás ilyen módon történő felhasználásába. Hiába a tájékoztató kampányokra elköltött jelentős összeg, a népszavazás általában nem hozza meg a tőle várt politikai népszerűség emelkedését. Ennek oka lehet egyrészt a népszavazásokon való általánosan alacsony részvételi arány, illetve, hogy nem mindegy, hogy a kérdés szimbolikus vagy materiális. „A kormányok által nagy szimbolikus kérdésekben kezdeményezett szavazások a kormány, az ellenzék által materiális témákban kezdeményezettek pedig az ellenzék magabiztos győzelmét hozták Magyarországon” (Karácsony, 2009: 202.).

Látható tehát, hogy a Kormány által kezdeményezett népszavazások kérdései általában szimbolikus háttértartalommal bírnak. Ez olyan hatással lehet a szavazóra, hogy bár az előtte lévő konkrét kérdésre esetlegesen elutasító választ adna, ám mivel az egyben egy eszme vagy egy olyan ideológia eltagadását jelentené, mellyel egyébként azonosul, így végső soron támogató választ fog adni. Ilyen lehet tipikusan a haza iránti elkötelezettség vagy a Kormányba vetett bizalom, mely gondolatmankóként szolgál a döntés meghozatala során (Kriesi, 2009: 98.). Ezekre az egyébként affektív tartalmú befolyásoló tényezőkre a kampányok során is rendre építenek, így az adott kérdésben a Kormány álláspontjától eltérően szavazók inkább az urnától való távolmaradást választják, vagy éppen érvénytelenül szavaznak, mint ahogy a 2016-os népszavazáshoz kötődően is felütötte a fejét a „Szavazz érvénytelenül!” kampány.

Egy konkrét példa – a 2016-os referendum

Magyarország Kormánya 2016-ban népszavazást kezdeményezett. Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (1) bekezdés értelmében a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés elrendelheti a népszavazást. A népszavazások fajtái közül itt a fakultatív formáról beszélhetünk, ugyanis az elrendelő szervnek nincs ilyen feltétlen kötelezettsége, mérlegelheti a döntést diszkrecionális jogkörben. Magyarországon az Országgyűlésben 2010 óta két, koalícióban kormányzó párt bírja a képviselői szavazatok 2/3-át, így ebben az esetben nyilvánvaló, hogy a népszavazásnak nem vetnek gáncot a parlamentben. Emellett az is egyértelmű, hogy a Kormány az akaratát törvényhozási úton is könnyedén érvényesíthette volna, ehelyett azonban a választópolgárokhoz fordult. „A referendument kezdeményező kormányok nem a társadalmi vitában, hanem saját nézőpontjuk győzelmében érdekeltek” (LeDuc, 2009: 107–131.). Tehát levonható az a következtetés, hogy plebiszitárius népszavazásról van szó. Ennek oka pedig abban keresendő, hogy a Kormány olyan társadalmi támogatottságot kívánt felmutatni a kérdésben képviselt álláspontja mögött, ami súlyában jelentősebb, mint amit a képviseleti demokrácia útján elérhetett volna. Ezt levezethetjük az Alkotmánybíróság által, 52/1997. (X. 14.) határozatában kimondottakból is, jelesül, hogy a „közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll” (52/1997. (X.14.) AB határozat). Kimutatható az a politikai indíték a kérdésben, hogy a Kormány az Európai Unió szervei előtt a magyar választópolgárok, tehát Magyarország által kifejezett álláspontra – mely a reménylettek szerint megegyezett volna a Kormány álláspontjával – hivatkozhasson az abban az időben számos uniós hatásköri kérdést felvető migrációs válságról szóló vitákban, szuverenitási felhangokat csatolva a diskurzusba.

A népszavazásra feltett kérdés így hangzott: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését”? (8/2016. (V.10.) OGY határozat)

Vizsgáljuk meg, mennyiben felel meg ez a népszavazásra feltett kérdés a magyar jogrendszer követelményeinek. Először is, az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A kérdés elemzésekor a nyelvtani értelmezést véve alapul azt mondhatjuk, hogy a kérdés nem közvetlenül a törvényhozó hatalom feladat- és hatáskörébe tartozó kérdést érint, nem az Országgyűlés a kérdés címzettje (Pozsár-Szentmiklósy, 2016: 77.). A kérdés valódi „címtettje”, alanya az Európai Unió, egy szupranacionális szervezet, mely cselekményéről, tevékenységéről a kérdés szól. Az Európai Unió döntéséről van szó, az Országgyűlés mint cselekvő „csupán” egy egyetértő aktusban jelenik meg a kérdés keretein belül. A kérdés a tagállamok és az általuk átruházott hatáskörök témáját érinti, melynek keretei bizonyos területek nem teljesen kristályosodtak ki. Aktuális vita tárgya az, hogy a bevándorlás kezelése milyen mértékben tagállami és milyen mértékben tartozik az Európai Unió működéséhez. A tagállamok saját politikájuk mentén és amellet kardoskodva megvitathatják az Európai Parlamentben és egyéb tanácskozó szervezetben, hogy kizárólagos vagy megosztott hatáskörben (Kende – Szűcs – Jeney, 2018: 174.) szülessen döntés a „bevándorlási kvótákról”.

A témában a különböző politikai akaratok és a betelepítési kvótát ellenző tagállamok által hangsúlyozott szuverenitás érvei szétfeszítenék jelen tanulmány kereteit, ennek elemzése más jogi és politikai területek feladata. Összességében azonban megállapítható, hogy a kérdés, ilyen

megfogalmazásában nem tekinthető teljes bizonyossággal a törvényhozó hatalom feladat- és hatáskörébe tartozónak. Sőt, a kérdés a népszavazási eljárásból kizárt tárgykört is érinthet, ha az Európai Unió Parlamentjének a hatásköreit megállapító, az Európai Unió alapjait képező szerződéseket nemzetközi szerződéseknek tekintjük [At. 8. cikk (3) bekezdés], erre majd az ügyvel kapcsolatos kúriai döntés bővebb ismertetésénél térek ki.

A következő jogforrási szinten a népszavazási törvényben találunk rendelkezéseket a kérdés jogszabálynak megfelelő megfogalmazását illetően. A népszavazásra javasolt kérdést a 2013. évi CCXXXVIII. törvény 9.§ (1) bekezdése alapján úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. Azon az állásponton vagyok, hogy a feltett kérdés ezen a lépcsőn is elbukik, ugyanis a népszavazás sikeres volta esetén sem lehetne megállapítani egyértelműen, hogy van-e a törvényhozó hatalomnak jogalkotási vagy döntési kötelezettsége. Amennyiben ezt valahogy mégis le lehetne vezetni, fennáll annak a veszélye, hogy az Országgyűlés döntése, jogalkotása nem lenne összhangban az Európai Unió jogával, így az uniós jog alkalmazási elsőbbsége folytán érvénytelen lenne, vagy extrém esetben akár kötelezettségszegési eljárásba torkolna. Itt kell szót ejtenünk arról, az Alkotmánybíróság által kifejtett megállapításról is, hogy az Európai Unióval kapcsolatban „népszavazás magukról a »vállalt kötelezettségekről« nem tartható alkotmányosan teljesen függetlenül attól, hogy a népszavazás eredménye ellentmondana-e, vagy megerősítené-e ezeket a kötelezettségeket” [62/1997 (XII.5.) AB határozat]. Ez a már vállalt kötelezettségekre – Alapszerződések – és a jövőben, uniós szinten a tagállamokra kötelező döntésekre egyaránt igaz. Tehát amennyiben a nemzetközi, uniós politikai folyamatok eredményeként olyan döntés születik, ami kötelezné a tagállamokat a menekültek kvótarendszer szerinti befogadására, abban az esetben erről népszavazás a nemzeti jog szerint nem lenne tartható.

A Kúria döntése (Knk. IV.37.222/2016/9. végzés) az NVB népszavazást hitelesítő határozata ellen beadott felülvizsgálati kérelem ügyében kimondta, hogy a „népszavazás alkotmányos funkciója, hogy az Országgyűlést a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében meghatározott irányú döntésre kötelezze”.

A döntés ívét követve kitérek először is a kizárt tárgykör problematikájára. Az At. 8. cikk (3) bekezdés d) pont kimondja, hogy nem lehet országos népszavazást tartani a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről. A Kúria kimondta ugyan, hogy a kérdés a 2015/1601 EU tanácsi határozatban foglalt intézkedések bevezetésére vonatkozik, melynek alapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikk (3) bekezdés, amely a Tanácsot hatalmazza fel átmeneti intézkedések elfogadására, azonban felhívta arra is a figyelmet, hogy az uniós jog egy speciális jogrend és nem azonos a nemzetközi joggal (Pozsár-Szentmiklósy, 2016: 79.). Ez érvként szolgálhat arra, hogy miért nem tekinthető kizárt népszavazási tárgykörbe ütközőnek a népszavazásra feltett kérdés.² Ennek ellenkezőjét támasztja alá az At. E) cikk (2) bekezdésének szövegezése, miszerint Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi állammal közösen, az Európai Unió intézményei

² Hasonló véleményen van az Alkotmánybíróság is a kérdésben. Lásd bővebben: 12/2007. (III.9.) AB határozat, 103/2007. (XII.12.) AB határozat, 76/2008. (V.29.) AB határozat.

útján gyakorolja. Itt a nemzetközi szerződés kifejezéssel találkozhatunk, tehát az Alaptörvény nemzetközi szerződésekről beszél az Unió kapcsán, ebből logikusan következik, hogy népszavazásból kizárt kérdéstről beszélünk. Tehát az ilyen népszavazásra feltett kérdés ellentétes az Alaptörvénnyel.

Ennek további elemzéséhez a nemzetközi szerződések tárgyában tartandó népszavazás kizártságának funkcionális értelmezése is támpontot adhat. A kizártság oka a már vállalt kötelezettség tiszteletben tartása, azért nem lehet újra népszavazáson vitatni a kérdést, mert azt már az állam magára nézve kötelezőként ismerte el. Pozsár-Szentmiklós Zoltán azt írta a 2016-os népszavazás eredményét megelőzően, „hogyan amennyiben nem lesz érvényes és eredményes a népszavazás, akkor a népszavazás »a politikai kommunikációs tér eszközeként« jelenik meg” (Pozsár-Szentmiklós, 2016: 84.). A népszavazás érvényességének és eredményességének esetére a szerző felvázolja a népszavazási döntés lehetséges végrehajtásának lehetőségeit, és arra az eredményre jut, hogy mindegyik megoldás végeredményben alaptörvény-ellenességgel járna. Ennek tudatában egyenesen szerencsés tény, hogy a népszavazás érvénytelen és eredménytelen lett, ám ez nem jelenti azt, hogy nem volt más módon megragadható, politikai haszna a 2016-os népszavazásnak, és hogy ne lett volna a politikai kommunikáció eszközeként felhasználható.

2.3. A népszavazás a politikai kommunikációban

Megállapítottuk tehát, hogy a népszavazás egésze *de facto* a politikában felhasználható kommunikációs eszköz, ezen belül azonban tisztán politikai kommunikációs eszközként vizsgálhatjuk a népszavazáshoz kapcsolódó kampányt, mely a plakátokon és médiában megjelenő reklámokon kívül a kampánylevél eszközét is használta. A *Népszavazás 2016 a kényszerbetelepítés ellen. Üzenjünk Brüsszelnek, hogy ők is megértsék. Október 2.* című többoldalas, úgynevezett kék brosúra lényegében minden háztartásba eljutott, és több oldalról indokolta a nem szavazat szükségességét. Ahogyan majd a későbbiekben látni fogjuk, ez a kiadvány sok hasonlóságot mutat formailag a Nemzeti Konzultációs ívekkel, Kukorelli István így ír erről: „A kormány kampánya nagyban hasonlított a nemzeti konzultáció már jól bejáratott intézményéhez” (Kukorelli, 2019: 177.).

A népszavazáson részt venni jogosult választópolgárok száma 8 272 625, az érvényes szavazatok száma 3 418 387 volt (150/2016. NVB határozat). Tehát a népszavazás nem lett érvényes, a részvétel 43,35%-os volt, így nem érte el az Alaptörvény szerinti több mint 50%-ot [At. 8. cikk (4) bekezdés]. Megállapítottuk azonban, hogy számos érv szól amellett, hogy a népszavazás tulajdonképpen a Kormány politikai nézőpontjának megerősítését szolgálta tekintve, hogy igen nehezen lehetett volna jogalkotásra felhasználni az eredményt, mivel nem lett volna egyértelmű a belőle lehetségesen következő jogalkotási kötelezettség tárgya. Az egész folyamat szimbolikus kiállításnak tekinthető, politikai állásfoglalásnak és kísérletnek arra, hogy a Kormány által képviselt nézet mögé tömegek támogatását vonultathassák fel. A 2016-os népszavazás így vagy úgy, de a közéletet megmozdulásra készítette, és voltak támogatói, mely okból a népszavazás politikai értelemben mindenképpen érvényesnek tekinthető, mivel számszerűen is kommunikálhatóvá vált a nemmel szavazók Kormánnyal való egyetértése. Ezalatt azt értem, hogy a politikai kommunikációban a Kormány úgy tekintett a népszavazásra, mint jelentős befolyásoló tényezőre a kérdésben. Orbán Viktor miniszterelnök a népszavazás után tartott beszédében így jellemezte a referendumot: „Nagyszerű eredményt értünk el, mert felülmúltuk a csatlakozásról szóló népszavazás eredményét.”, illetve „a fegyver elég erős lesz Brüsszelben is”. A népszavazást tehát nem a jogi keretek szerint értékelték, hanem legitimációs forrásként tekintettek a leadott szavazatokra. Így tehát a referendum célja – a Magyar Kormány

álláspontjának alátámasztása az Európai Unió szervei előtt –, elértnek tekinthető. „A népszavazás intézményét ebben az esetben sem a közvetlen demokrácia valódi intézményeként, hanem »a politikai kommunikációs tér eszközeként« fogták fel” (Pozsár-Szentmiklós, 2016: 11.).

3. A Nemzeti Konzultáció

3.1. A politikai kommunikáció és eszközei

„A politikai kommunikáció a széles értelemben vett politikai viselkedés egyik területe” (Kiss – Szabó, 2015: 333.). A politikában természetesen folyamatos a kommunikáció, hiszen a választások előtt a szavazatok elnyerése érdekében folyik intenzív kampány és tájékoztatás, majd azt követően a működés mikéntjéről, a döntések meghozataláról, bel- és külpolitikai fejleményekről számolnak be a különböző oldalon álló politikai aktorok.

A politikai kultúra a politikai cselekményeken túl, ezekről a cselekményekről való kommunikáció folytán formálódik. A média és a különböző interpretációk – az, hogy milyen színben tüntetnek fel valamit – gyakran nagyobb hatással bírnak, mint maga a tényleges politikai lépés vagy nyilatkozat. Emellett fontos tényező az is, hogy minden érmeinek két oldala van, így minden mellett és ellen is lehet érvelni, természetesen minden oldal a számára kedvezőbb, olyan érveket fogja megtalálni, amelyek inkább illenek politikai narratívájába.

A politikai kultúra a technikai fejlődés és egyéb körülmények okán koronként attól függően változik, hogy mekkora az intézményes szereplők súlya, dominanciája vagy hegemóniája a politikai kommunikációs folyamatokban (Kiss – Szabó, 2015: 333.). Általános jelenség, hogy a kormányzó pártok uralják a politikai kommunikáció színterét, ez logikus is, hiszen ők lépnek fel az ország irányítójaként, a végrehajtó hatalom fejeként mind a belpolitikában, mind a külpolitikában, nemzetközi és szupranacionális szervezetek előtt képviselve az államukat. A Kormány jelentősebb forrásokkal bír tehát az állampolgárok és a közvélemény tájékoztatása terén, hiszen ez a hatalomgyakorlás, illetve a közfeladatok ellátásával összefüggésben kötelessége is. Jogállamisági és alkotmányossági feltétel, hogy a hatalomgyakorlást végzők tevékenysége átlátható, transzparens, az állampolgárok által ellenőrizhető legyen. Ennek megvalósulását szolgálja például a közérdekű adatigénylési jog, a közéleti szereplők nagyobb fokú bírálhatósága³ – magánéletük alacsonyabb szintű védettsége. Ezek mind a közügyek megvitatásának szabadsága⁴ körében nyernek igazolást – ami a demokratikus közvélemény kialakulásának feltétele –, és egyben mind a véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga alá vonhatók.

Az instrumentalista iskola szerint a pártok és politikusok egyirányú politikai kommunikációt folytatnak, célpontjuk az állampolgár, s a kérdés csupán az, hogy el tudják-e juttatni hozzá az üzeneteiket vagy sem; az állampolgárok és a média reakciója alig számít (Kiss – Szabó, 2015: 334.). Itt tudunk rákapcsolódni az általunk vizsgált plebiszcitárius népszavazásra az összehasonlító elemzés eszközével. Ugyanis Körösényi András szerint az

³ Lásd például: 7/2014 (III.17.) Alkotmánybírósági határozat.

⁴ Lásd például: 36/1994. (VI. 24.) Alkotmánybírósági határozat.

Orbán-kormány plebisciter jellegének egyik összetevőjét a néppel való közvetlen kommunikáció és kapcsolat kialakítása, különösen az ún. nemzeti konzultációk adják, amelyek keretében a miniszterelnök levélben kérdezte meg az állampolgárokat egy-egy fontos közpolitikai ügyről. (Körösényi, 2017: 17.)

A nemzeti konzultációs íveken – mint ahogyan azt a későbbiekben is elemzem – található egy tájékoztató rész, majd következnek a kérdések, melyek megfogalmazása miatt nem igazán adott a lehetőség a vélemény valós kifejtésére, a kommunikációt emiatt tekinthetjük egyoldalúnak és bizonyos szempontból determináltnak is. Értem ezalatt egyrészt azt, hogy már a tájékoztató rész is érzelmileg töltött, majd a kérdések maguk és a rájuk adható válaszok is, pl.: „Magyarország elkötelezte magát az adócsökkentés mellett. Brüsszel most emiatt is támadja hazánkat.” (A 2017-es „Állítsuk meg Brüsszelt!” című nemzeti konzultáció 6. kérdése). Ez nem a tényszerű döntést, válaszadást segíti elő, inkább ugyanolyan szimbolikus jelentőségű fogalmak kapnak szerepet itt – pl. hazafias érzelmek, a nemzethez való tartozásban gyökerező identitás stb. –, mint amiket a kormányok által kezdeményezett plebiscitárius népszavazások esetében megfigyelhettünk. Emlékezzünk, hogy sikeresebbek Magyarországon azok a Kormány által kezdeményezett népszavazások, melyek szimbolikus tartalommal bírnak a materiális, technikai kérdésekkel szemben.

Ezek alapján megállapítható, hogy a nemzeti konzultáció esetében a kommunikáció meglehetősen szűkterű, a kérdésben már sugalmazott választól eltérő vélemény kifejezésére aligha van lehetőség, és a sugalmazott válaszokkal predeterminált eredmény miatt szóba jöhet annak esetleges figyelmen kívül hagyása, ezért sokan nem is töltik ki ezeket az íveket. Akik kitöltik, azok pedig a Kormány politikáját támogatják vele.

Nem tisztán véleménynyilvánító eszközzel állunk tehát szemben, hanem inkább politikai kommunikációs eszközzel. Rövid történeti kitekintés keretében vizsgálom meg a nemzeti konzultációnak mint politikai kommunikációs eszköznek a lehetséges származási forrását, forrásait Magyarországon.

A Fidesz nevű párt 1994-ben nagyon összezsugorodott, és szinte minden médiumból kiszorult. Ekkor fogalmazódott meg, hogy a médiahátrányt kétféle eszközrendszer segítségével lehet megpróbálni ellensúlyozni: Először is olyan eseményeket és megnyilvánulásokat kell kitalálni, amelyekről a médiának az elfogultságai ellenére mégiscsak tudósítania kell. (Kiss – Szabó, 2015: 341.)

Ennél azonban számunkra relevánsabb a második módszer, mégpedig, hogy

olyan kommunikációs eszközöket kell kifejleszteni és hadirendbe állítani, amelyek segítségével a párt kommunikációja megkerülheti a nagy televízió és rádió csatornákat, és közvetlenül szólhat az állampolgárokhoz, azok közül is azokhoz a szegmensekhez, amelyek potenciális vagy effektív támogatói a pártnak. (Kiss – Szabó, 2015: 341.)

A magyar közéletben, a ma ismert konzultációk előfutáraként megjelent még a Nemzeti Konzultációs Testület, illetve egy 2005-ben megvalósult konzultációsorozat. „A hangsúly 2010-től kezdődően pedig a népakarat képviselőit és megvalósítására került” (Körösényi, 2017: 21.).

Ezek a tényezők együttesen adhatták az alapot ahhoz, hogy majd 2010-től,⁵ a második Orbán-kormány hatalomra kerülésétől országos szinten nem politikai pártok által, hanem a Kormány által folytatott konzultációs folyamatnak lehetünk tanúi. Az elmúlt 10 évben sor került többek között nyugdíjakról, terrorizmusról, bevándorlásról, a koronavírusról és a járvány utáni életről szóló konzultáció lefolytatására is. A nemzeti konzultációs folyamatra általában több hét áll rendelkezésre, az íveket minden magyar nagykorú megkapja, a visszaküldés postai úton, ingyenes formában történik, valamint – egyes konzultációk esetében – online felület is nyitva áll a kitöltésre.

3.2. A nemzeti konzultáció és a jog kapcsolata

„Megszületésének” bemutatása után vizsgáljuk meg a nemzeti konzultációnak a joghoz való viszonyát, ha beszélhetünk ilyenről egyáltalán. Bár természetesen nem jogi, hanem politikai kommunikációs eszközről van szó, az államszervezetben jogszabályok alapján lokalizálhatók az ívek elkészítéséért és kiküldéséért felelős szervek, és azok jogrendszerbeli helye. 2015-ben jött létre mint minisztérium a Miniszterelnöki Kabinetiroda, a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXLVIII. törvény nyomán. A tanulmány írásakor hatályos jogszabály a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény. Ennek 1.§ h) pontjában találjuk a Miniszterelnöki Kabinetirodát, melyről a 2.§ megállapítja, hogy az a miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működik. Vezetője miniszter, akinek hivatalos megnevezése a miniszterelnök kabinetfőnöke. Ő a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 2.§ (2) bekezdése szerint a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt áll. Ugyanezen kormányrendelet 7.§ (1) bekezdése határozza meg azokat a területeket, amikért a kabinetfőnök mint a Kormány tagja felelős. Ilyen terület a 7. § (1) 2. pontja szerint a kormányzati kommunikáció. Az íveken mint felelős kiadó, a Miniszterelnöki Kabinetiroda szerepel. Tehát az államszervezetben ekként lokalizálhatjuk a kibocsátásért felelős szervet.

A nemzeti konzultációnak nincs jogszabályok által szabályozott, formalizált eljárési folyamata, nincsenek egzakt, jogvesztő időbeli hatályok. Nem szabályozott az sem, hogy milyen időközönként tartható konzultáció, milyen tárgyokban, illetve sem eredményességi, sem érvényességi szempontokról nem beszélhetünk. A konzultációk paraméterei, így a témája, illetve lefolytatásának időtartama – tekintve, hogy a visszaküldés határideje tetszőlegesen meghosszabbítható – teljes mértékben a Kormány, a miniszterelnök, azon belül pedig a kabinetfőnök politikai mérlegelésének eredménye. A folyamatról nem jogszabályokból, Magyar Közlönyben megjelenő jogforrásokból, hanem teljes mértékben a Kormányzat által folytatott kommunikációból, kampányból, a médiában megjelenő hirdetések, reklámokból és tájékoztatókból informálódhatunk. Illetve a minden háztartásba megérkező ív mellé mellékelt miniszterelnöki levélből. Szeretném felhívni a figyelmet a 2016-os népszavazás kapcsán szintén minden háztartásba eljuttatott kampánylevélnek és a konzultációs levélnek a hasonlóságára. Ennek a kézbesítési folyamatnak a jogalapjára térek ki az alábbiakban.

Az ívekhez mellékelve Adatkezelési tájékoztatót is kapunk, melyben az szerepel, hogy a név- és lakcímadatok (átvett személyes adatok) igénylésének alapja az adatkezelő, a Miniszterelnöki

⁵ „Mi, magyarok 2010-ben úgy határoztunk, hogy minden fontos kérdést megbeszélünk egymással, mielőtt döntéseket hozunk” – az első konzultációs ívek egyikéhez mellékelt, Orbán Viktor által írt levél részlete.

Kabinetiroda, közérdekű feladatainak végrehajtása. A közérdekű feladat itt a – fentiekben már említett – kormányzati kommunikáció megvalósítása. Az adatkezelő az adatokat a 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (GDPR) 6. cikk (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 19/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Belügyminisztérium nyilvántartások vezetéséért felelős helyettes államtitkártól igényelte és vette át. A téma a személyes adatok védelme és a magánélet szabadságának alapjogi szempontjából való vizsgálata, bár igen érdekes lenne, meghaladja e tanulmány kereteit. Megállapítható azonban, hogy potenciális alapjogi aggályokat is felvehetnek ezek a kérdések, amennyiben az ilyen jellegű kormányzati politikai kommunikáció közfeladat-jellegét is nagyító alá vennénk, és mélyebben vizsgálánánk azt is, hogy miként alkalmazhatók végső soron ezek az ívek az egyének politikai meggyőződésének felmérésére.

3.3. A gyakorlat – a 2017-es nemzeti konzultáció: „Állítsuk meg Brüsszelt!”

Mélyebben a 2017 áprilisában tartott „Állítsuk meg Brüsszelt!” nemzeti konzultációt vizsgálom, a 2016-os referendummal való időbeli közelsége és a vele mutatott hasonlóságai miatt, ugyanis a konzultációs kérdésekben megjelenő alanyok szintén az Európai Unió szervei. Ebben és a folyamat eredményének későbbi felhasználása tekintetében mutatható ki a két legfőbb hasonlóság a 2016-ban tartott, a bevándorlást érintő népszavazással. A két eljárás mögött ugyanis, véleményem szerint, ugyanaz a politikai indíték húzódott meg. A Kormány célja mindkét esetben az volt, hogy társadalmi támogatottságot mutathasson fel képviselt álláspontja mögött, az Európai Unióban folytatott vitában. Közös ezen kívül még, hogy ez a képviselt álláspont – a Kormány kommunikációja szerint – mindenképpen ellentétes az Európai Uniónak mint szupranacionális szervezetnek az álláspontjával.

Ezeknek az Unió politikákat érintő kérdéseknek a választópolgároknak való feltevésére – a 2016-os sikertelen népszavazásból „tanulva” – a Kormány azért is ítéltette legmegfelelőbbnek a konzultációs formát, mert az At. 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről nem tartható népszavazás, azok a kizárt tárgykörök egyikét képezik, az európai unió jog helye pedig ebben a tekintetben vitatott, ahogyan azt a fenti kúriai döntés kapcsán már ismertettem. A konzultációval érintett kérdések potenciálisan érinthetik az Unió felé vállalt szerződésbeli kötelezettségeket – ezen állítás mellett a fentiekben érveltem. Tehát az unió kötelezettséget potenciálisan érintő témákban tartott konzultációt akár az Alaptörvény szerinti népszavazási rendszer eljárás kijátszásaként, megkerüléseként is értékelhetnénk, hiszen elméletben mindkettő alkalmas a társadalom véleményének felmérésére. A felhasználás indoka lehet még ezek mellett, hogy a 2016-os népszavazás sikertelenségét látva olyan eszközhöz akart nyúlni a végrehajtó hatalom, melyről jogilag nem lehet kimondani, hogy érvénytelen vagy eredménytelen. Függetlenül tehát a kitöltők pontos számától, mindig lesznek olyanok, akik egyetértésüket fejezik majd ki, rájuk pedig lehet társadalmi támogatottság címen hivatkozni, magát a konzultációt pedig sikeresnek lehet elkönyvelni, mert itt az érvényesség, eredményesség fel sem merül.

1. táblázat. *2017 Nemzeti Konzultációs kérdőív kérdései*

<p>1. Brüsszel veszélyes lépésre készül. A rezsicsökkentés eltörlésére akar kényszeríteni bennünket. Ön szerint mit tegyen Magyarország?</p>	<p>a) Védjük meg a rezsicsökkentést. Ragaszkodjunk ahhoz, hogy a magyar energiaárakat Magyarországon határozzuk meg.</p> <p>b) Fogadjuk el Brüsszel tervét, és bízzuk a nagyvállalatokra a rezsidíj megállapítását.</p>
<p>2. Az elmúlt időszakban egymást követték a terrortámadások Európában. Ennek ellenére Brüsszel kényszeríteni akarja Magyarországot, hogy az illegális bevándorlókat engedjük be. Ön szerint mit tegyen Magyarország?</p>	<p>a) A magyar emberek biztonsága érdekében felügyelet alá kell helyezni az illegális bevándorlókat addig, amíg a hatóságok döntenek ügyükben.</p> <p>b) Engedjük, hogy az illegális bevándorlók szabadon mozoghassanak Magyarországon.</p>
<p>3. Mára kiderült, hogy a Magyarországra tartó illegális bevándorlókat az embercsempészek mellett bizonyos nemzetközi szervezetek is törvénytelen tevékenységre ösztönzik. Ön szerint mit tegyen Magyarország?</p>	<p>a) Az illegális bevándorlást segítő tevékenységeket – mint az embercsempészet és az illegális bevándorlás népszerűsítése – büntetni kell.</p> <p>b) Fogadjuk el, hogy léteznek olyan nemzetközi szervezetek, melyek következmények nélkül buzdíthatnak a magyar törvények kijátszására.</p>
<p>4. Egyre több külföldről támogatott szervezet működik Magyarországon azzal a céllal, hogy hazánk belügyeibe átláthatatlan módon beavatkozzon. Ezek működése veszélyeztetheti a függetlenségünket. Ön szerint mit tegyen Magyarország?</p>	<p>a) Kötelezzük őket arra, hogy regisztráltassák magukat vállalva, hogy melyik ország vagy szervezet megbízásából, és milyen céllal tevékenykednek.</p> <p>b) Hagyjuk, hogy továbbra is ellenőrizhetetlenül fejthessék ki kockázatos tevékenységüket.</p>
<p>5. Magyarországon az elmúlt években azért volt eredményes a munkahelyteremtés, mert a saját utunkat jártuk. Brüsszel azonban támadja a munkahelyteremtő intézkedéseket. Ön szerint mit tegyen Magyarország?</p>	<p>a) A magyar gazdaság jövőjéről továbbra is nekünk, magyaroknak kell döntenünk.</p> <p>b) Döntse el Brüsszel, hogy mit kell tenni a gazdaságban.</p>
<p>6. Magyarország elkötelezte magát az adócsökkentés mellett. Brüsszel most emiatt is támadja hazánkat. Ön szerint mit tegyen Magyarország?</p>	<p>a) Ragaszkodjunk ahhoz, hogy mi, magyarok dönthessünk az adócsökkentésekről.</p> <p>b) Törődjünk bele, hogy Brüsszel diktálja az adók mértékét.</p>

Forrás: 2017-es Nemzeti Konzultációs kérdőív; Felelős kiocsátó: Miniszterelnöki Kabinetiroda (1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 1–3.)

A 2017-es konzultációs kérdőíven 6 kérdés szerepelt (*1. táblázat*), melyekre előre megadott – elutasító és elfogadó jellegű – válaszok bejelölésével válaszolhatott a kitöltő. Az előre meghatározott válaszopciók minden konzultációs ív sajátjai. A konzultáció által érintett témák között több, az uniós politika szintjén is megjelenő kérdéstről beszélhetünk. Kötődési elemként a 2016-os népszavazáshoz a témák fölött álló, az Európai Unió szerveinek döntési hatáskörét megkérdőjelező, vitató jelleg, hangnem jelölhető meg. Közös metszetként pedig itt is előkerül a bevándorlás témaköre.

Ebben a nemzeti konzultációban a kérdések tulajdonképpen ugyanarra a sémára épülnek. Egy vagy több kijelentő mondat, tájékoztatás után azt kérdezik a kitöltőtől, hogy „Ön szerint mit tegyen Magyarország?”. A kérdés nem állami szerv cselekményére vonatkozik, hanem a szuverén állam cselekményére, persze analógia útján eljuthatunk a szuverén állam irányításáért felelős

szervig, a Kormányig, ám a kérdés ilyen módon való megfogalmazása szintén szimbolikus és egyben affektív töltetet hordoz magában. A válaszok alapján itt sem állapítható meg egy keletkező kötelezettség valamilyen jogi lépésre, a válaszok alapján politikai cselekményre „hatalmazza fel” a kitöltő az országot, helyesebben annak Kormányát.

A kérdések előtt szereplő, tájékoztató jellegű kijelentő mondatok, illetve a lehetséges válaszlehetőségek megfogalmazása miatt a kérdések nem tekinthetők semlegesnek, két valós alternatíva közötti választásnak. Kijelenthető, hogy a kérdések útmutatást tartalmaznak arra a válaszra, amely a feltevő, a Kormány-által képviselt álláspontot támasztja alá. Két opcionális válaszlehetőség van mindegyik kérdésre. Ezek a kérdés előtt megfogalmazott kijelentő mondatra vonatkoznak, a válasz vagy azzal egyetértő, vagy azt ellenző lehet. Hasonlóan a népszavazáshoz, ahol a válasz szintén igenlő vagy nemleges lehet. A válaszban használt kifejezések, szófordulatok, mint a „Ragaszkodjunk” vagy „Törődjünk bele”, szintén olyan érzelmi töltetet hordoznak, amely a politikai indulatok, befolyásoló szándék, egyoldalú kommunikáció már tárgyalt leképeződése a kérdőívben.

A jognak számos funkciója van, ezek közül az egyik a politikai indulatok semlegesítése, konszolidálása. Ennek példáját láthatjuk a nemzetközi jog egyik tankönyvi funkciója kapcsán. Az államok akaratának összeütközése során

...a felek majdnem minden esetben a nemzetközi jog eszköztárát veszik igénybe. [...] A nemzetközi jogszabályok ugyanis alkalmasak arra, hogy kategóriáinak használatával a felek racionálisan megfogalmazzák, konkretizálják, szakszerűbbé tegyék követeléseiket, és ezzel korlátok közé szorítsák, depolitizálják konfliktusaikat. (Kende et al., 2018: 74.)

A nemzeti konzultációs ívnek – mint jogon kívüli, politikai eszköznek – azonban ezzel ellentétes a rendeltetése, a megjelenő érzelmi-szimbolikus jelleg miatt depolitizálásra semmiképp nem alkalmasak, a konzultáció eredeti jelentésével ellentétben pedig nem jelentenek valós lehetőséget a véleménynyilvánítás terén sem. Összességében megállapítható, hogy a konzultáció olyan politikai kommunikációs eszköz, amelyet rugalmasan lehet legitimációszerzésre és a politikai népszerűség növelésre használni, ugyanis nincs jogilag szabályozott keret, ami garanciákkal vagy fékekkel látná el a folyamatot. A népszavazással ellentétben nem lehet érvénytelen, sem eredménytelen, így – bár a kormányok által kezdeményezett népszavazások általában maguk is plebiszcitárius népszavazások –, ez az instrumentum – célját tekintve – még nagyobb hasonlóságot mutat a plebiszcitárius népszavazás intézményével, sőt, azt meghaladva még nagyobb szabadságot kínál a legitimációszerzésre.

Ellenérvként azonban megjelenhet az az álláspont, hogy mennyiben tekinti a kérdőívek eredményét – pontosan politikai, jogilag egyáltalán nem szabályozott volta miatt – befolyásoló tényezőnek a vitában részt vevő többi fél. Erre találhatunk válaszokat az Európai Bizottság „Észrevételek a kormány tájékoztatójára” című közleményében, melyben a „Stop Brüsszel” konzultációval kapcsolatos álláspontját fejtette ki a szerv. Ebben a közleményben olvashatjuk, hogy maga a Bizottság is fontosnak tartja a konzultációt, a vitát, de szeretné ezt a Római Nyilatkozat⁶ – amely 27 tagállamnak és az Európai Tanács, Parlament és Bizottság vezetőinek nyilatkozata – által

⁶ Lásd Rome_declaration_2017_HU.pdf.pdf (Letöltés ideje: 2020. október 24.)

lefektetett keretek között tartani és nem „a kampánykommunikáció leegyszerűsített üzeneteire” építeni.⁷ Láthatjuk, hogy a konzultációt és az azt kísérő kampányt nem tekinti a Bizottság a magyar állampolgárok véleményével egyenlőnek, azokat tisztán a Kormány kampányüzenetének tekinti, amire számos oka van.

A végrehajtó hatalom kezében van a kérdések és a válaszok megfogalmazásának joga, illetve az eredményeket a Nemzeti Kommunikációs Hivatal közli, melynek jogállása tekintetében elmondható, hogy az a végrehajtó hatalom közvetett irányítása alatt áll [247/2014. (X.1.) Kormányrendelet]. Így az egész konzultációs folyamat politikai, politikai célokat szolgál, és nem is kíván semlegesnek tűnni, vagy valódi, érdemi társadalmi vitát generálni. Amennyiben így tenne, annak számos jótékony következménye lehetne mind az állampolgárokkal való kapcsolattartás, mind a kérdések megvitathatóságának és a konzultációban résztvevők valós akaratának a döntéshozatalba történő becsatornázása tekintetében. Ennek feltétele azonban a jogi garanciák legalább minimális megléte, erre a későbbiekben térek vissza, mikor a konzultációt mint potenciális eszközt vizsgálom majd.

Tehát ebben a részben megállapítottuk, hogy célját tekintve a nemzeti konzultáció eszköze nagy hasonlóságot mutat a plebiszcitárius népszavazással, ez nem más, mint a legitimációszerzés. Különbségként megjelölhető, hogy a plebiszcitárius népszavazást politikailag semlegesebbé teszi a folyamat jog általi szabályozottsága, ami a garanciák révén egyúttal az eredménynek is jelentősebb súlyt ad. Ennek oka, hogy a jog által megállapított szabályok mögött nagyobb a demokratikus legitimáció. A népszavazásra vonatkozó szabályokat az a törvényhozó testület állapítja meg, aminek tagjait – szintén a jog által szabályozott, garanciális elemeket tartalmazó – választáson választották meg, felhatalmazásuk tehát közvetlenül a választópolgároktól ered. Emellett a népszavazás a közvetlen demokrácia olyan, szinte minden demokratikus berendezkedésű államban elismert eszköze, amely Magyarországon kivételes megvalósulása esetén a képviseleti demokrácia fölött áll, és amelyből jogalkotási kötelezettség is fakadhat sikeressége esetén. Ezekből az következik, hogy hazánkban az eredményt is nagyobb társadalmi elismerés kíséri, nagyobb tisztelet övezi, „egy vitában pedig a jogi érvek mindig tárgyyszerűbben hangzanak, mint a politikaiak, és a másik fél a jogi érvek helyességét is könnyebben elismeri, mint a politikaiakét” (Kende et al., 2018: 74.).

4. A plebiszcitárius népszavazás és a nemzeti konzultáció közös célja: a legitimitás

Mielőtt kifejtem, hogy milyen módon igyekeznek legitimáló erőre szert tenni ezek az instrumentumok, szeretnék kitérni a legitimáció fogalmára. A legitimitás alatt Habermas a politikai rend elismerésre méltóságát érti (Habermas, 1994: 183–222.). A legitimitást a legitimációk közvetítik. Legitimáció alatt olyan jelenségekről beszélhetünk, melyek a legitimitással rendelkező dolognak az alátámasztására használhatunk, amelyekből az elismerésre méltóság fakad. „A modern állam egyik feladata, hogy megóvja a társadalmat a dezintegrációtól, ennek egyik eszköze a tömeges lojalitás biztosítása, amihez legitimációk szükségesek” (Habermas, 1994: 183–222.). Legitimációk lehetnek szubsztanciális érvek, intézményesített mechanizmusok, egyéb teljesítmények.

⁷ Lásd https://ec.europa.eu/hungary/news/20170518_nationalconsultation_hu (Letöltés ideje: 2020. október 24.)

4.1. A népszavazás és a legitimáció kapcsolata

Ha a plebiszcitárius népszavazások közül a „személyre szabott” népszavazásokat tekintjük, kiemelhetők a Napóleon-féle⁸ referendumok, ugyanis

...azok tárgya közvetlenül nem egy személy megítélése volt, ám a gyakorlatban a célja mégiscsak az volt, hogy egy formális és egy megalapozott álláspontból legitimálják az ország vezetőjének a hatalmát, és hogy megszerezzék az állam tagjainak hozzájárulását olyan politikai lépésekhez, melyeket már véghezvittek. (Biagi, 2017: 713–738.)

Itt legitimációként a személyes autoritás és az elért teljesítmény jelenik meg, tulajdonképpen ezekről döntenek az említett referendumok során. A plebiszcitárius népszavazások célja gyakran egy már meghozott döntésnek vagy egy személy autoritásának a legitimálása, elismerése.

A nemzeti konzultáció szintén ezt a célt szolgálja. Közvetett módon a Kormány politikai álláspontját legitimálja. Sőt, a konzultációk megítélését tekintve a kérdőívek kitöltése és visszapostázása a Kormánnyal való szimpatizálással jelent egyet, tehát mind az általuk képviselt politikával, mind az általuk elért teljesítménnyel való egyetértés kifejezéséről beszélhetünk. Ennek egyik oka, hogy a kérdések és adható válaszok megfogalmazása eleve a Kormány által kívánatosabbnak tartott opció felé tereli a kitöltőt, másik okként pedig a közügyekben való döntés mögötti indítékok jelölhetők meg.

Az, hogy mi alapján tölt ki valaki egy ilyen kérdőívet, hasonlóan vizsgálható a szavazati jog gyakorlásának módjához. A szavazót és a kitöltőt sok tényező befolyásolja döntésében, illetve abban, hogy egyáltalán él-e szavazati jogával, vagy kitölti, visszaküldi-e ezeket az íveket. A népszavazások esetében is, a kampányoknál, tájékoztatásoknál nagyobb szerepet kapnak az úgynevezett „gondolati mankók”. Ilyen például a Kormányba vetett bizalom, amely gyakran a személyes érdeknél is nagyobb erővel bír e kérdések eldöntése során.

A konzultáció formáját megvizsgálva, a sugalmazó válaszok és a kérdések érzelmekre építő megfogalmazása adja annak a kijelentésnek az alapját, hogy ez egy politikai kommunikációs eszköz, és inkább rokonítható politikai kampányokkal, mint tudományos kutatásokkal vagy a jogi eszközök közé sorolható népszavazással, holott formailag sok hasonlóságot fedezhetünk fel ez utóbbival. Nem valós konzultációról van szó, nem a nép politikai részvételének megvalósulását látjuk, hanem egy, már meghozott politikai – később talán jogi formába is öntött – döntés gyakran utólagos legitimációját.

5. Összegzés

A következőkben összefoglalom a két, eddigiekben vizsgált, Magyarországon is használt eszköz, a plebiszcitárius népszavazás és a nemzeti konzultáció közötti párhuzamokat és különbségeket. A hasonlóságok tekintetében három tényezőről írok:

⁸ Napóleon 1802-ben, mikor a Szenátus nem volt hajlandó felruházni az élete végéig tartó konzuli címmel, úgy döntött, az embereket kérdezi meg. A kérdés így szólt: „Napóleon Bonaparte sera-t-il consul à vie?” Ez volt az első olyan eset, mikor egy népszavazási kérdés tartalmazta egy személy nevét (Biagi, 2017: 713–738.).

- a) a kezdeményező személye;
- b) az eszközök megjelenési formája;
- c) az eszközök *de facto* célja.

a) A kezdeményező személye

Az első szempontot vizsgálva arra a következtetésre jutunk, hogy a 2016-os plebiszcitárius népszavazási kezdeményezés a végrehajtó hatalom legfőbb szervétől, a Kormánytól ered, a nemzeti konzultációk mindegyike szintén ehhez a szervhez köthető, tehát a *kezdeményező*, a folyamatot beindító szereplő azonos. A folyamatokkal kapcsolatban az is megállapítható hasonló elemként, hogy azok egy vagy több másik szerv közbeiktatásával bonyolódnak le; a népszavazás esetében közigazgatáson kívüli szervek, a nemzeti konzultáció esetében közigazgatáson belüli szervek közreműködésével. Erre a különbségre alább visszatérek.

b) Az eszközök megjelenési formája

Formáját tekintve is hasonló a két eszköz megvalósulása a gyakorlatban, hiszen mindkét esetben rövid, egyszerű, nem összetett kérdés(ek)e)t látunk, mely(ek)re igenlő vagy nemleges válasz adható. A Magyarországon számontartott népszavazások közül olyanra is látunk példát, ahol nem csak egy, hanem több kérdéstről kérdezték az állampolgárokat. Ilyen volt az 1989-es népszavazás, melyben négy kérdéstről döntöttek a szavazók, a köztudatban is a „négyigenes” népszavazásként tartják számon. 2008-ban három kérdéstről dönthettek a választópolgárok. Az akkor hatályos és irányadó 1989. évi XVII. a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény megfogalmazásában a „kérdés (kérdések)” kifejezéssel találkozhatunk. A „rég”i” népszavazási törvény alapján tehát lehetséges volt több kérdés tárgyában is népszavazási eljárást indítani, kezdeményezni. Így a fent említett, „rég”i” népszavazások a maguk kérdéseivel formailag jobban hasonlítottak a nemzeti konzultációra, mivel ott is tetszőleges számú kérdésben kérhető ki a kitöltő véleménye.

c) Az eszközök de facto célja

Harmadik hasonlóságként az eszközök gyakorlatban megvalósuló, tényleges célját emelném ki. Mind a 2016-os népszavazást, mint a 2017-es nemzeti konzultációt – valójában az összes nemzeti konzultációt – a Kormány saját politikai irányvonalának és már megtett rendelkezéseinek legitimálására használta és használja. A lépések helyességének utólagos bizonyítékeként mind a nemzeti, mind a nemzetközi politikában hivatkoznak ezek eredményeire. Míg ez a nemzeti konzultációk esetében akár elfogadható lépés is lehetne, addig a népszavazás ilyen módon történő felhasználása annak immanens korlátozását jelenti, és nemcsak erodálja a népszavazás eszközeinek demokratikus hagyományait, hanem az eszköz eredeti rendeltetésével ellentétes alkalmazásához vezethet. Ezen keresztül pedig a közvetlen demokrácia, a nép általi közvetlen döntéshozatal, hatalomgyakorlás fokozatos visszaszorulását is eredményezheti. Ha ez az eszköz ilyen minőségében elveszti azt a tekintélyt, amire történelme során szert tett, úgy az állampolgárok kénytelenek lesznek az őket közvetlenül érintő, kardinális kérdésekben is a közvetett, képviseleti hatalomgyakorlásra keresztül az általuk – többéves ciklusok elteltével – választott képviselőkre bízni a döntést. Könnyen belátható, hogy ez pedig a visszahívási jog hiányával egybekötve az állampolgárok jogi és jelentős érdekeinek csorbulásával járna.

Kérdéses, hogy mennyire van maguknak az állampolgároknak szüksége a népszavazás intézményére tekintve, hogy azon államokban, ahol használják ezt az eszközt, megfigyelhető egy bizonyos mértékű csökkenés a részvételi hajlandóság, a politikai részvételi jog gyakorlásának aktivitása

terén (Chmelová, 2016: 40.). Ezt a csökkenést tovább „ösztönözheti” a népszavazások többé-kevésbé nyíltan plebiszcitárius módon, politikai célokra történő felhasználása. Ha az állampolgárok nem az őket közvetlenül érintő kérdésekről dönthetnek a népszavazások során, hanem a valódi kérdés egy szimbolikus, nagyobb eszméhez tartozás, akkor ezt felismerve az ellentétes véleményen lévők, a kritikusak vagy bizonytalanok hajlamosak lehetnek tartózkodni választójoguk gyakorlásától.

A hasonlóságok összegzése után térjünk rá a különbségek elemzésére. Különbségek alatt négy tényezőt különíthetünk el:

- a) az eszközök jellege;
- b) a folyamatért felelős szerv;
- c) a kérdések száma;
- d) az „eredeti” rendeltetés.

a) Az eszközök jellege

A népszavazás jogi eszköz, míg a nemzeti konzultáció a politikai kommunikáció eszköze. Alakilag az a fő különbség, hogy a népszavazás garanciákhoz kötött, jogszabályban szabályozott, formális instrumentum, melynek – egyre gyakrabban használt – oldalági megjelenési formája a plebiszcitárius népszavazás, amely kategória – potenciálisan populista jellege ellenére – továbbra is jogi képlet, így nagyobb társadalmi konszenzust tudhat a magáénak. Ezért is aggályos alkalmazásának azon módja, mely a politikai eszközként megjelölt nemzeti konzultáció alkalmazásával rokonítható.

b) A folyamatért felelős szerv

Különbségként említhetjük még az adott instrumentumért felelős szerv helyzetét a közhatalomgyakorlás rendszerében. A népszavazás elrendeléséről a törvényhozó hatalom, az Országgyűlés dönt, a lebonyolításért pedig olyan szervek felelősek, melyek csak a törvénynek vannak alárendelve, és nem utasíthatnak. Tehát a népszavazás a törvényhozó hatalomba tartozó, illetve a törvényhozó jogalkotásának alávonatán működik. A nemzeti konzultációért felelős szervek, egyrészt a Nemzeti Kommunikációs Hivatal mint központi államigazgatási szerv miniszter (kabinetfőnök) irányítása alá tartozó, kiszolgáló típusú központi hivatalként működő, központi költségvetési szerv és a Miniszterelnöki Kabinetiroda – mely a miniszterelnök politikai munkaszervezete. Tehát tulajdonképpen teljes mértékben a végrehajtó hatalom alá tagozódik be. Emellett érvként szerepeltethető az is, hogy a Nemzeti Konzultációkhoz fűzött indokolásokat Magyarország Kormánya nevében adják ki, a folyamatról szóló közlemények is e testülettől származnak.

c) A kérdések száma

A kérdések számát az összehasonlítás során már a különbségek közé kell sorolnunk a hatályos jog alapján. Az új Nsztv. 3. § (2) bekezdésében szereplő rendelkezés szerint: „Egy kezdeményezésben egy kérdés szerepelhet.” A nemzeti konzultációban viszont tetszőleges számú kérdéstről megkérdezhetők az állampolgárok, így információforrásként, a közvélemény megismerésének hatékonyabb és kiterjedtebb eszköze is lehet, ahogyan arra a lentiekben kitérek majd. A mai napig megvalósult konzultációk közül beszélhetünk hat-, tizennégy- és tízkérdéses ívről is.

d) Az eszközök eredeti rendeltetése

Az utolsó különbségként az „eredeti rendeltetést” említem meg. A népszavazás a közvetlen demokrácia eszközeként arra hivatott, hogy a választójoggal rendelkezők az őket közvetlenül érintő

kérdésekben véleményt nyilváníthatnak. A plebiszcitárius népszavazás azonban, populista felhasználásának köszönhetően, egyre távolabb kerül a politikát és a közéletet, valamint magát a demokráciát továbbdemokratizálni is képes, eredeti funkciójától.

A deliberatív demokráciát kiemelő teóriák [...] azt állítják, hogy a deliberatív eljárások – mint a nyilvános egyeztetések, melyek kölcsönös tiszteleten és racionális értekezésen alapulnak – alapvető fontosságúak a demokráciában, mert segítenek az egyéni preferenciák formálásában, és összefogják ezeket a közösség preferenciáivá. (Pállinger, 2013: 34.)

Véleménye szerint a hagyományos értelemben vett népszavazás ilyen nyilvános, sokszereplős egyeztetés lehet.

A nemzeti konzultáció rendeltetése – néhol kimondva, néhol kimondatlanul – tisztán a legitimitás megszerzése. Például az „Állítsuk meg Brüsszelt!” konzultációhoz kapcsolt közleményben ezt olvashatjuk: „úgy döntöttünk, hogy a magyar emberek támogatását, kiállítását kérjük e sorsdöntő brüsszeli vitákhoz. Ezzel a céllal indítottuk meg a nemzeti konzultációt, amely bevonja a magyarokat ebbe a folyamatba.”⁹ Tehát ebben az esetben *explicite* is szerepel az Európai Unióban képviselni kívánt, érvek mögötti társadalmi támogatottság növelésének célja. Az a végső megállapítás tehető, hogy a 2016-os népszavazási kérdés, illetve a referendum megvalósulása, valamint a későbbi politikai felhasználás módja hajlik inkább a nemzeti konzultációk megfigyelhető gyakorlatához, ezért illetük a plebiszcitárius jelzővel, ám azzal is tisztában kell lennünk, hogy általában, a kormányok által kezdeményezett népszavazások valódi célja a nemzeti konzultációk néhol felvállalt, néhol leplezett céljával rokonítható. Személy szerint a népszavazás ilyen módon történő felhasználása ellen foglalkozom állást, és annak a népi iniciatívák által biztosított, vagy a képviseleti hatalom feletti felülvizsgálatot utólagosan lehetővé tevő funkciója mellett állok ki.

Végső soron hogyan értékelhető akkor a nemzeti konzultáció intézménye, létjogosultsága? Létezhet-e az állampolgárok számára valós véleménynyilvánítási fórumként funkcionáló változata?

Összefoglaló táblázat:

Hasonlóságok

a) A kezdeményező	b) Az eszköz megjelenési formája	c) Az eszközök <i>de facto</i> célja.
Magyarország Kormánya	Előre meghatározott, eldöntendő kérdések	Politikai döntés társadalmi támogatásának kifejezése, legitimálás

Különbségek

	a) Az eszköz jellege	b) A folyamatért felelős szerv	c) A kérdések száma	d) „Eredeti” rendeltetés
Népszavazás	Jogi	Országgyűlés, NVB	Régi Vt.: több Hatályos Vt.: egy	Közvetlen véleménynyilvánítás, deliberatív vita kialakítása
Nemzeti konzultáció	Politikai	Nemzeti Kommunikációs Hivatal, (Kormány)	Több, tetszőleges számú kérdés	Legitimitás megszerzése

Forrás: saját szerkesztés

⁹ Magyarország Kormányának kiadványa: Miért van szükség nemzeti konzultációra? <http://www.kormany.hu/download/d/1d/01000/Nemzeti%20Konzult%C3%A1ci%C3%B3.pdf> (Letöltés ideje: 2020. november 3.)

6. A közvetlen demokrácia jelentősége és a nemzeti konzultáció mint potenciális eszköz

6.1. A közvetlen demokrácia előnyei

A közvetlen demokráciának világszerte sok támogatója van a politikusok és a kutatók között, továbbá ahol nagy teret kap, ott az állampolgárok kifejezetten elégedettek vele (LeDuc, 2009: 107). A legtöbb politikai közösség könnyedén meg tudja fogalmazni, mik azok a kérdések, amelyek olyan nagy jelentőséggel bírnak, hogy a közvetlen demokrácia eszközeinek alkalmazását teszik szükségesé. Ilyenek az alkotmánymódosítások, a hatáskörök nemzetközi vagy szupranacionális szervezetekre történő átruházásának kérdése, az állam területi integritásához kapcsolódó kérdések, illetve a saját nemzetfogalom meghatározása (Moeckli, 2018: 335–341.).

A közvetlen demokrácia eszközeként tarthatjuk számon azokat a népszavazásokat, amelyeken egy-egy terület költségvetéséről döntenek. Ilyen például Svájc, ahol a főváros, Bern költségvetését az állampolgárok népszavazás során hagyják jóvá. Azonban az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy még Svájcban is – ahol a leggyakrabban alkalmazzák nemzeti szinten a közvetlen demokráciai eszközeit – mindössze a lehetséges ügyek csupán 7%-át döntik el nyilvános szavazáson (Pállinger, 2013: 29.). Ennek egyik oka lehet, a nagyfokú szervezetségi igényen kívül, hogy a népszavazások magukban rejtik a többség zsarnokságának veszélyét, mivel az a döntés lesz befolyásoló vagy jogilag kötő, amely a népszavazáson a többség támogatását élvezi. A kisebbségi szempontok pedig a népszavazás negatív, mínuszban maradó részei, melyek nem fognak a döntéshozatalban manifesztálódni. A kisebbségi közvetlen demokrácia eszközei a népi iniciatívák, az olyan kezdeményezések, amelyek a társadalomból erednek, élhetnek vele akár választópolgárok – könnyen teljesíthető küszöbök mellett¹⁰ –, akár szervezetek, képviselve a többségi állásponttól eltérő véleményeket.

Szintén Svájcban találhatunk viszont olyan példát, amely megcáfolja a népszavazás majoritárius eszköz jellegét. Itt ugyanis akár egyetlen szervezet döntése elég a népszavazási folyamat elindításához: „a népszavazás veszélye Damoklész kardjaként lebeg a törvényhozás fölött. Ennek megoldásaként ezeket a szervezeteket integrálták a törvényhozást megelőző politikai folyamatba, pl. előparlamentari egyeztetés keretében.” (Kriesi, 2009: 89.)

Ebben a kérdésben azt a következtetést lehet levonni, hogy a közvetlen demokráciában határozottan vannak megfelelő, adekvát intézményi mechanizmusok a kisebbségi jogok védelmére. Pállinger Zoltán Tibor szerint az alkotmányos garanciák, alkotmánybíróságok és az emberi jogi és kisebbségi jogi egyezmények képesek megelőzni a közvetlen demokrácia negatív hatásait, amennyiben intézményesült formában és a rendeltetésüknek megfelelően működnek.

Vannak olyan államok, ahol ezen eszközök alkalmazása rutinszerű, mert a politikai részvételi jogokat alkotmányosan garantálják, és ezek a folyamatok teljes mértékben fejlett – a politikai rendszer integráns részét képező – eljárási mechanizmusokkal rendelkeznek. Természetesen

¹⁰ A föderáció szintjén 100 000 állampolgár, azaz a választók alig több mint 2%-a már alkotmánymódosító indítványt nyújthat be a kötelező referendum kiírását követelő petíció aláírásával. (Kriesi, 2009: 90.)

ezekben az országokban van a legnagyobb hatással a politikai rendszerre a közvetlen demokrácia alkalmazása. (Pállinger, 2013: 34.)

Végeredményben azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a kisebbség jogainak szempontjából a közvetlen és a képviselői demokrácia között nincs markáns különbség, az alkotmányos korlátok, az emberi jogi és kisebbségi jogi egyezmények mindkét esetben biztos korlátot jelentenek a többségi zsarnokság előtt. Ennek egyik eleme a társadalom politikai kultúrája, a vitakultúra, a szabad véleménynyilvánítás és a deliberatív diskurzus megteremtése, amely pont ezen „vitaeszközök” gyakori alkalmazásával teremthető meg és fejlődhet.

6.2. A nemzeti konzultáció mint potenciális közvetlen demokratikus eszköz

A nemzeti konzultáció olyan eszköz lehet, amely több kérdésen keresztül meg tudja jeleníteni az emberek véleményét, azon belül pedig – kézzelfoghatóan és százalékokban is kimutathatóan – a kisebbségben maradók érdekeit is, így téve azokat is előzetesen becsatornázzhatóvá a döntéshozatalba, valamint az egyes alternatívák támogatottsági aránya szempontjából is beszédesebb lehet egy ilyen „felmérés”. A kérdésben megmutató megosztottság mértékének felmérésére is alkalmas ez az eszköz, hiszen nem mindegy, hogy egy kérdésben lehetséges megoldás az érdekeltek 51%-ának támogatását élvezzi csupán, vagy 99% ért egyet a javasolt intézkedéssel.

A nemzeti konzultáció jelenlegi formájában politikai népszerűség és legitimitás-növelésre alkalmas. Ha azonban nem politikai kommunikációs eszközként tekintenénk rá, hanem – bizonyos módosításokat eszközölve – beintegrálnánk a közvetlen demokrácia eszközei közé, úgy vélem, alkalmas eszköze lehetne a döntéshozatal előkészítésének. Ehhez azonban számos előfeltételnek kellene teljesülnie, melyek az eszköz alkotmányos működését lennének hivatottak biztosítani. Ha rangsorolnánk a közvetlen demokrácia eszközeit, akkor mindenképpen a népszavazás lenne ennek a hierarchiának a tetején, így a nemzeti konzultáció eszköze erősségében és rangban is alatta helyezkedne el. Tehát ez azt is jelentené, hogy a konzultációkat nem lehetne a népszavazás alól is kivont területeken alkalmazni, mintegy „kijátszva” a bizonyos tárgyköröket tiltó szabályokat. A rang fordított korrelációban áll az eszköz felhasználásának gyakoriságával. Tehát azokban a kérdésekben kerülhetne sor nemzeti konzultációra, melyekben a téma nem bír olyan relevanciával, nem érinti a választópolgárok országos szintű, jelentős érdekeit olyan közvetlenül, hogy az népszavazás lefolytatását indokolná. Olyan megszületendő döntések előkészítési folyamatában kerülhetne rá sor, melyek mégis relevánsak a választópolgárok, állampolgárok életviszonyainak tekintetében, így a döntés nem csak egy felülről „ráerőszakolt” kötelezés lenne a társadalomra,¹¹ hanem az valahol a társadalomból, magából indulna organikusan, és ezzel a többség zsarnoksága is finomítható, visszafogható lenne. A kérdések megfogalmazásának módját, a konzultációra nyitva álló határidőt, a leadás módját mind jogszabályi keretek tartalmazzák. A konzultációk eredményét a döntéshozók kötelesek lennének a döntéselőkészítő folyamatban érdemben megvitatni, indokolt döntésben elfogadni, és a döntésbe beemelni, vagy azt indokolással kísérvé elutasítani. Az eszköz ilyen formában történő használatának alkotmányos feltételei a jogszabályoknak való megfelelésben foglalhatók össze, ebben immanensen megjelenik az Alaptörvénynek való megfelelés is. A folyamat jogszabályi garanciákkal való ellátása, a központi és helyi szinten való szabályozás megvalósítása

¹¹ Ilyen *top-down* rendszerre látunk példát a plebiszitárius népszavazás kapcsán is Körösenyi András tanulmányában megjelenő David Altman csoportosításában (Körösenyi, 2017: 31.).

egy, az állampolgárok közvetlen véleményét közvetítő rendszert hozna létre, melynek külön infrastruktúrája lenne, és a döntések előkészítést végző szervek sorába illeszkedne a közigazgatási szervezetrendszeren belül. Természetesen a folyamat megfelelő működéséhez olyan független vagy felettes fórumok becsatolása is szükséges lenne, melyek a döntést meghozó szerveken „számon kérhetik” a konzultáció eredményéről való döntést, illetve annak jogszabályoknak való megfelelését. A konzultáció eredményének döntésbe való beemelését elutasító döntés a már említett fórum előtt a konzultációban részt vevő megkérdezettek bizonyos számú – kellően releváns érdeket jelző – csoportja által lenne megtámadható. A konzultáció ilyen módon történő felhasználásának legnagyobb előnye a választási cikluson belül, a közvetlen választások közötti politikai véleményeknek – azon belül a kisebbségi véleményekre is kiterjedő – valós megjelenítése lenne.

A konzultáció felhasználására érdekes példa, hogy a közelmúltban Magyarországon helyi szinten is találkozhattunk konzultációval – igaz, nem jog által szabályozott formában. Ilyen volt „a Fővárosi Önkormányzat és a Budapest Fejlesztési Központnak az I. és a XI. kerületi önkormányzatokkal egyetértésben – közösen indított párbeszéde” a Gellért-hegyi közparkról, hogy „a budapestiek véleményét megismerve születhessenek meg a döntések a jövőbeli fejlesztésekről”.¹² A kérdőív az interneten keresztül volt kitölthető.

Ha elvégeztük a nemzeti konzultációnak mint politikai kommunikációs eszköznek a fent vázoltak szerinti átalakítását a közvetlen demokrácia egyik eszközévé, láthatjuk, hogy milyen előnyöket és kedvezményeket hozhat a közéletbe. Ugyanis „abból a szempontból is vizsgálható a közvetlen demokrácia, hogy gazdaság és az állampolgárok mindennapi személyes jóléte szempontjából miért is hasznos a döntéshozás e formája” (Kriesi, 2009: 103.). Tehát a dogmatikán és a legitimációs erőn túl megvizsgálhatjuk a mindennapi problémákra, az emberek életére közvetlenül ható pragmatikusabb oldalt is.

Svájcban [...] egyes kantonokban az állampolgárok a kanton költségvetési kérdéseiben, az adók és kiadások ügyében is dönthetnek. A 26 kanton összevetésének eredményekén kijelenthető, hogy a közvetlen demokrácia intézményei jórészt kedvezően befolyásolják a gazdaságot. (Kirchgässner – Feld – Savioz, 1999)

A közkiadások sokkal jobban tükrözik az állampolgárok preferenciáit és sokkal alacsonyabb mértékűek, mint az inkább a képviselőten alapuló rendszerekben. [...] Azokban a kantonokban, amelyek kiterjedt közvetlen demokratikus intézményeket hoztak létre, sokkal kisebb az államadóság, jobb az adózási kedv és fejlettebb a közszolgáltatás. (Kriesi, 2009: 103.)

Markku Suksi olyan eszközt javasol, amely igencsak rugalmas és alkalmas lenne az emberek politikai véleményének kikérésére, az adott ország politikai körülményeinek megfelelően, ennek ő a *policy vote* (‘politikai szavazás’) nevet adta (Suksi, 1993: 11.). Azon az állásponton vagyok, hogy a nemzeti konzultáció ilyen, akár országos szinten is használt eszköz lehet a jogi döntések meghozatalát előkészítő politikai folyamatok során. Ez az eszköz a választások közötti időszakban is lehetővé tenné a hatalmat gyakorlók döntéseiről való, valós véleménynyilvánítást, a valódi alternatívák közötti döntést. Tulajdonképpen ennek az alapjognak a biztosítására szolgáló egyik eszköz lenne,

¹² Lásd <https://ujbuda.hu/ujbuda/hogyan-legyen-meg-jobb-a-gellert-hegy> (Letöltés ideje: 2020. június 7.)

formalizált keretek közötti folyamat, melynek eredményéről a döntéshozók kötelesek lennének határozni, indokolással ellátva. Természetesen egy ilyen eszköz létjogosultsága a már létező véleménynyilvánítást szolgáló eszközök mellett vitatható, azonban a jelenlegi formájában a konzultáció nem nevezhető valódi egyeztetési folyamatnak, annak létjogosultsága és közéletben elfoglalt helye megkérdőjelezhető. Ezért javaslatom az eszköz társadalmilag és demokratikusan is hasznos átforrásmásra vonatkozik, annak másik alternatívaként való teljes megszüntetése helyett.

Irodalomjegyzék

Jogforrások:

Magyarország Alaptörvénye

1992. évi LXVI. törvény

2013. évi XXXVI. törvény

2013. évi CCXXXVIII. törvény

2014. évi XX. törvény

2015. évi CXLVIII. törvény

2018. évi V. törvény

247/2014. (X. 1.) Kormányrendelet

94/2018 (V. 22.) Kormányrendelet

36/1994. (VI.24.) Alkotmánybírósági határozat

52/1997. (X.14.) Alkotmánybírósági határozat

62/1997. (XII.5.) Alkotmánybírósági határozat

12/2007. (III.9.) Alkotmánybírósági határozat

103/2007. (XII.12.) Alkotmánybírósági határozat

76/2008. (V.29.) Alkotmánybírósági határozat

7/2014. (III.17.) Alkotmánybírósági határozat

8/2016. (V.10.) Országgyűlési határozat

150/2016. Nemzeti Választási Bizottsági határozat

A Kúria Knk. IV.37.222/2016/9 végzése

2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (GDPR)

Szakirodalom:

Chmelová, Ing. Eva (2016): A népszavazás szabályozása a Szlovák Köztársaságban. In: Gáva Krisztián – Téglási András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. 35–40. pp.

Dobos Éva (2015): Nemzeti konzultáció. *Ezredvég*, Vol. 25., No. 4., július–augusztus. http://www.ezredveg.vasaros.com/html/2015_07_08/1507081.html#doev (Letöltés ideje: 2021. október. 18.)

Habermas, Jürgen (1994): Legitimációs problémák a modern államban. In: Jürgen Habermas: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Atlantisz. 183–222. pp.

- Karácsony Gergely (2009): A népszavazási döntések motivációi Magyarországon. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó. 197–225. pp.
- Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (2018): *Nemzetközi jog*. Második kiadás. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (2018): *Európai közjog és politika*. Negyedik kiadás. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.
- Kiss Balázs – Szabó Gabriella (2015): Politikai kommunikáció. In: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 333–353. pp.
- Körösenyi András (2017): Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 26., No. 4., 7–28. pp.
- Kriesi, Hanspeter (2009): Közvetlen demokrácia. Svájc esete. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó. 87–106. pp.
- Kukorelli István (2019): *Kell-e nekünk népszavazás?* Lakitelek, Antológia Kiadó.
- LeDuc, Lawrence (2009): A népszavazás demokráciája. Információ, kampányok és szavazás. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó. 107–131. pp.
- Moeckli, Daniel (2018): Referendums: Tyranny of the Majority? *Swiss Political Science Review*, Vol. 24., No. 3., 335–341. pp.
- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (2016): A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdéstről. *Jogesetek Magyarázata*, No. 1–2., 77–84. pp.
- Pállinger Zoltán Tibor (2013): Direct Democracy in Europe: Current Discussions. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 9., No. 4., 27–40. pp.
- Suksi, Markku (1993): *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht – Boston – London, Martinus Nijhoff Publishers.

Internetes hivatkozások:

- Római Nyilatkozat (2017. március 25.): *A 27 tagállam az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek nyilatkozata*. Rome_declaration_2017_HU.pdf. (Letöltés ideje: 2020. november 11.)
- Európai Bizottság közleménye: Nemzeti Konzultáció: Észrevételek a kormány tájékoztatójára. ec.europa.eu/hungary/news/20170518_nationalconsultation_hu (Letöltés ideje: 2020. november 11.)
- Magyarország Kormányának tájékoztatója a nemzeti konzultáció szükségességéről: www.kormany.hu/download/d/1d/01000/Nemzeti%20Konzult%C3%A1ci%C3%B3.pdf (Letöltés ideje: 2020. november 13.)

Moeckli, Daniel: *Referendums: Tyranny of the Majority?* <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spsr.12317> (Letöltés ideje: 2020. november 14.)

Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának honlapja: ujbuda.hu/ujbuda/hogyan-legyen-meg-jobb-a-gellert-hegy (Letöltés ideje: 2020. október 2.)