

A KÖZHATALMI SZERVEK POLITIKAI VÉLEMÉNYE*

Szilágyi Emese¹

A kvóta-népszavazás apropóján a közelmúltban lezajlott kormányzati kampány általánosságban veti fel az állami szervek véleménynyilvánításának problémáját. A hivatalos kampányidőszakot megelőzően megkezdett kormányzati propaganda-hadjárat kérdése a Nemzeti Választási Bizottságon (NVB) át egészen a Kúriáig jutott. A Bizottság döntésében nem látott érdemi különbséget a magánszemélyek szerveződéseinek megszólalásai és az állami megszólalások között. A bejegyzésben amellett foglalkozom állást, hogy egészen eltérő mércével kell mérni akkor, amikor közhatalmi szervek avatkoznak be a társadalmi diskurzusba. Az állam szervei valóban véleményt nyilváníthatnak politikai ügyekben, azonban megszólalásaiknak olyannak kell lenniük, amellyel a demokratikus politikai közösség minden tagja racionálisan azonosulni tud. A gyűlölet-propaganda nem ilyen.

Kormányzati propaganda: fogalmilag nem kampány

Az NVB-hez több magánszemély nyújtott be kifogásokat, amelyekben egyrészt azt sérelmezték, hogy „Tudta?” elnevezésű kampányában a kormányzat a nem semleges pozíciót foglalt el, holott álláspontjuk szerint sem pro sem kontra nem folytatható volna kampánytevékenységet. Másrésztől kifogásolták, hogy a kormányzati kampány valótlán állításokat tartalmaz, illetve lényeges fogalmakat mos össze manipulatív szándékkal, amely így nem felelt meg a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveinek.

Az NVB döntésében így arra a kérdésre fókuszált, hogy a kormány folytathat-e propaganda-tevékenységet a hivatalos kampányidőszakon kívül. Érvéle szerint a kampányidőszakon kívül folytatott kormányzati kommunikáció fogalmilag nem tekinthető választási kampánytevékenységnek, épp azért, mert kívül esik a hivatalos kampányidőszak kezdetén.² Márpedig a választási szervek a választási (és népszavazási) eljárásokban részt vevők tevékenységét csak kampányidőszakban vizsgálhatják. Másrészt a döntés megállapította, hogy a kormány propaganda-ténykedése az országos népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos tájékoztatásként értékelhető, amely valójában jogszabályi rendelkezéseken alapuló kommunikációs feladatellátás. Az NVB – visszautalva egy korábbi legfelsőbb bírósági döntésre – azt is kifejtette, hogy „számos esetben kerül sor a választás kitűzése előtt is valamely pártot népszerűsítő politikai hirdetés közzétételére, adott esetben egyes pártok, politikusok, illetőleg programok megismertetésére. A kampányidőszakon kívül eső politikai tevékenység nem tiltott, elfogadott és általánosan alkalmazott módszere az egyes politikai irányzatok népszerűsítésének.” Az Bizottság hozzátette, hogy nyitott a véleménynyilvánítás lehetősége azok számára is, akik a kormányzattal ellentétes álláspontot kívánnak

* DOI 10.21867/KjK/2016.4.3.

¹Szilágyi Emese, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

²A hatályos jogszabályok szerint a választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart.

megfogalmazni, hiszen az sem esik a népszavazási kampánytevékenység fogalmi körébe.³ Az NVB szerint az ezzel ellentétes álláspont azt vonná maga után, hogy „a politikai pártok is szigorúan csak a jogszabály által meghatározott kampány időszakában fogalmazhatnák meg a jövőre vonatkozó elképzeléseiket, programjaikat, illetve kritizálhatnák egymás jövőbeli terveit.” A probléma felülvizsgálati eljárás során a Kúria asztalára került.

A legfelső bírói testület Knk.II.37.710/2016/2. számú végzésében helybenhagyta az NVB határozatát. A Kúria indokolása szerint is a kérdés vizsgálata során annak van valós jelentősége, hogy a választási eljárási törvényben (Ve.) definiált kampánytevékenységet (a Ve. 141.§ szerint „kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából.”) kampányidőszakban végzik-e, vagy sem. A Kúria is osztotta az NVB-nek azt az álláspontját, amely szerint kampányidőszakon kívül eső időben folytatott politikai tevékenység nem minősíthető kampánytevékenységnek. Így a Választási Bizottság hatásköre sem terjed ki az ilyen cselekmények jogszerűségének vizsgálatára.

Az eset középpontjában valójában az államhatalmi szervek megszólalásának problémája áll. Valóban elvárás-e a közhatalom szerveivel szemben, hogy politikai ügyekben semleges pozíciót foglaljanak el, azaz se pro, se kontra ne foglaljanak állást, ahogyan azt a kifogások tartalmazták? Hogyan kellene valójában értelmezni a kormányzati kommunikációs feladatellátásról szóló jogszabályi rendelkezéseket, amelyekre az NVB is hivatkozott?

A kormányzati megszólalások hatása a szabad társadalmi diskurzusra

A véleménynyilvánítás szabadságának kétféle igazolása ismert. Az egyik, az úgynevezett konstitutív igazolás szerint az embereket morális individuum mivoltuknál fogva illeti meg a véleményszabadság. Tehát, annál a ténynél fogva, hogy emberként látták meg a napvilágot. Ez az érv egészen biztosan nem jöhet szóba a kormányzati szervek véleményszabadsága kapcsán. A másik elmélet a véleménynyilvánítási szabadság instrumentális igazolása. Eszerint a politikai szólásszabadság elsődleges szerepe a demokratikus berendezkedés megőrzésében keresendő: a folyamatos nyilvános diskurzus elősegíti a társadalmi problémákra adandó helyes válaszok megtalálását. A társadalmi deliberáció megvalósulása érdekében mindenki számára lehetőséget kell biztosítani véleményének kifejtésére, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy mások álláspontjai hozzá eljuthassanak. Erre az érvrendszerre támaszkodott az NVB és a Kúria döntése is.

A konkrét esetben azonban az állami szervek, a kormány megszólalásairól volt szó. Az állami beavatkozás a vélemények szabad piacára különösen torzító hatású lehet. Az érvelés tulajdonképpen nagyon egyszerű: az állam szervei közhatalommal felruháztak, ezt a közhatalmat azonban a néptől nyerik, a felhatalmazás legitimitása pedig épp a szabad társadalmi diskurzuson alapul. A folyamat iránya alapvetően tehát épp a társadalom tagjaitól irányul az államhatalom szervei felé. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ezt úgy fogalmazta meg, hogy „egy demokráciában a közvélemény

³ Ez utóbbi kijelentés súlyos hatással lehet a kampányok átláthatóságára, de ez a problémakör nem jelen írás tárgya.

formálásának elsősorban az emberektől kell indulnia, nem pedig az állam szerveitől. Az állami szervek ugyanis a politikai közvélemény alakulásának révén jönnek létre... Ez pedig annyit tesz, hogy az állami szervek távol kell, hogy maradjanak a közvélemény alakításában való aktív részvételtől, ennek a folyamatnak ugyanis alapvetően állami beavatkozástól mentesnek kell maradnia.” A karlsruhei testület azt is megjegyezte azonban, hogy az állam különféle szerveinek beavatkozása a szabad közvélemény-alakítás folyamatába lehetséges akkor, ha azt valamilyen speciális körülmény alátámasztja.

Az állami beavatkozás indokai

Az egyik ilyen speciális indok az állami beavatkozásra épp a vélemények piaca demokratikus működésének fenntartása. A különféle médiumok eltérő szabályozási megoldásokat igényelnek annak érdekében, hogy valóban minden, a társadalomban jelen lévő álláspont számára legyen valós esély arra, hogy eljuthasson a közvélemény tagjaihoz. A kiegyensúlyozott tájékozódás lehetőségének megteremtése alátámaszthatja a közszolgálati média működtetését is. Ennek azonban csak annyiban van létjogosultsága, amennyiben a tárgyilagos informálódást segíti elő, illetve az általa sugárzott műsorok a demokratikus és jogállami berendezkedés alapértékeinek érvényesülését mozdítják elő a társadalomban. Mindezt az Alaptörvény is megfogalmazza: „Magyarország ... biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” Ahogyan arra az Alkotmánybíróság 1992-ben rámutatott: „demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre”.

Ebben az írásban ennek részletesebb kifejtésére ugyan nem jut hely, de itt érdemes megjegyezni, hogy ez egyáltalán nem szorítkozik a kizárólagos hírközlésre: saját gyártású, sőt, kifejezetten szórakoztató célú műsorokkal is lehetséges sőt, kívánatos a volna a demokratikus értékek „népszerűsítése.” A pluralizmus növelésének érdekében különösen fontos az is, hogy az állam olyan művészeti alkotásokat támogasson, amelyek elősegíthetik a vitatott társadalmi kérdések jobb megértését, a nehezen feldolgozható események vagy jelenségek befogadását.⁴

A semlegesség félreértése

Gyakori félreértés az állam szerepével kapcsolatban, hogy politikai vitákban nem foglalhat állást, hanem semlegesnek kell maradnia az egyes álláspontok tekintetében. Ez az elgondolás abból indul ki, hogy a közhatalommal felruházott szervek léte a népszuverenitás elve mentén visszavezethető a társadalom tagjainak felhatalmazására, így pedig nem válhat a különféle álláspontok tekintetében pártossá. Hiszen akkor megszűnne „mindenki állama” lenni. Ez a gondolatmenet azonban félrevezető.

A közhatalmi szervek és az egyének viszonyát az alkotmányos dokumentum tartalmazza. A demokratikus jogállamokban az alkotmányok olyan elveket tartalmaznak, amelyek az állam minden polgára számára racionálisan igazolhatóak, és amelyekkel a teljes politikai közösség azonosulni tud.⁵ (Ez természetesen megszabja az

⁴ Lásd ehhez bővebben: Huoranszki Ferenc: Filozófia és utópia. Politikafilozófiai tanulmányok. Budapest: Osiris, 1999. 239-250. o.

⁵ Ehhez bővebben lásd: Kis János: Az állam semlegessége. Atlantisz, Budapest 1997. 75. o.

eszmefuttatásom érvényességének határait is: olyan államokban, ahol az alkotmányos dokumentumban foglaltak a politikai közösség egy része számára nem elfogadhatóak racionálisan, ez az érvelés komolyan megbicsaklik.) Vítás esetekben tehát az állam szervei szabadon állást foglalhatnak az alkotmányban rögzített elvek és értékek mellett, hiszen a jogállami, demokratikus berendezkedés alkotmányos elismerése már önmagában is állásfoglalás. Az államhatalom szerveinek védelmezniük kell a politikai közösség együttélésének közös kereteit, az alkotmányos dokumentumban lefektetett elveket. Ezek pedig demokratikus jogállamok esetén a szabadság és egyenlőség elvei. Az állam szervei nem maradhatnak szótlank és semlegesek a szabadság és egyenlőség kérdéseit érintő politikai ügyekben, különösen, amikor azok veszélybe kerülnek. Az államnak joga és kötelessége az alapvető alkotmányos értékek védelmében – akár véleménynyilvánítással is – a szabadság és egyenlőség elveinek szószólójaként fellépni. Ezt a magyar Alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg, hogy „az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki – az állam is – támogathatja, s a helytelenek tartott ellen felléphet...”

És valóban, számos példát találunk arra, amikor közhatalmi szervek politikai üzeneteket közvetítenek a társadalom egésze felé. Ilyen például, amikor döntés születik arról, hogy az ország címerét ki kell helyezni az általános iskolai tantermekben. A címer az alkotmányos berendezkedés alapelveit hivatott szimbolizálni a diákok számára. Kifejezetten szimbolikus állásfoglalás az is, amikor az állam szervei emlékművek felállításáról határoznak – mint ahogyan az is, amikor más emlékműveket megdiszkreditálnak. Politikai üzenet jelentősége volt annak, amikor a rendszerváltást követően az 1945. és 1989. közötti kommunista politikai rendszer ideológiáját tükröző 42 köztéri szobrot Budapest köztereiről elszállítottak: az új rendszer nem vállalt eszmei közösséget a megelőző, totalitárius berendezkedéssel. Ez összhangban van a szabadság és egyenlőség alapelveivel. Szimbolikus politikai üzenete van a forradalom lángja eltávolításának is a Kossuth térről, és áthelyezésének Budapest egy jelentéktelen szegletébe: a mostani rendszer már nem tekinti magát folytonosnak a '89-es alkotmányos berendezkedéssel.

Állásfoglalást tartalmaznak az államnak azok a döntései is, amelyekben megvédi magánszemélyek jogát a szabadsághoz és egyenlőséghez, még akkor is, amikor ők maguk vitatják ezeket az alapszabadságokat. Amikor az állam szervei mások egyenlőségét kétségbe vonó – azaz kirekesztő indíttatású – megszólalásokat eltérnek, s erről döntés is születik, a döntést indokolás támasztja alá. Az indokolásnak ki kell térnie arra, hogy a megszólalást épp a demokratikus egyenlőség érvényre juttatása érdekében nem lehet megtiltani. Azonban ugyanebben az indokolásban kifejtethető az is, hogy a demokratikus alapelveket kétségbe vonó nézeteket és álláspontokat a közhatalom szervei elítélik. Ha ez nem történik meg, olybá tűnhet, hogy az állam szervei egyet értenek a kirekesztő nézetekkel.⁶

A közhatalom szerveinek tehát nem kell semlegesnek maradniuk a demokratikus alapelvek kérdésében. Nem üldözhetnek, és nem hallgattathatnak el erőszakkal bizonyos nézeteket, de azok igazságtartalmáról állást foglalhatnak. Valójában csupán tolerancia-elvárásról van szó. Az alkotmányos alapértékek az állam megszólalásaival szemben ugyanakkor azt a követelményt is támasztják, hogy az soha nem lehet

⁶ Corey Brettschneider: When the State Speaks, What Should It Say? The Dilemmas of Freedom of Expression and Democratic Persuasion. *Perspectives on Politics*, Vol. 8, No. 4 pp. 1009-1010.

diszkrimináló, vagyis olyannak kell lennie, amellyel a demokratikus politikai közösség minden tagja racionálisan azonosulni tud.

* * *

Az állam szerveivel szemben támasztható elvárás tehát, hogy megszólalásaikkal is védelmezzék a legalapvetőbb alkotmányos értékeket, legyenek a szabadság és egyenlőség elveinek szószólói. Közhatalmi intézmények nem hasonlíthatók össze magánszemélyek szerveződéseivel, megszólalásaik során egészen más követelményeknek kell megfelelniük. Téved tehát az NVB, amikor egy kalap alá veszi az államtól és magánszemélyektől érkező politikai megszólalásokat. Hiszen míg egyes magánszemélyek, vagy szerveződéseik hangoztathatnak kirekesztő nézeteket, rájuk nem vonatkoznak tolerancia-követelmények sem (legfeljebb szerencsés esetben kiírják magukat a komolyan vehető véleményvezérek köréből), addig az államnak megszólalásai során szem előtt kell tartania, hogy véleménye soha nem lehet diszkrimináló. A népszavazást megelőző állami propaganda-hadjárat azonban gyűlöletkeltésre és a félelem fokozására irányult.

Márpedig „a gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.”⁷

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat