

A demokratikus közvélemény formálódásának alkotmányos garanciái

Európai standardok és közép-európai szabályozások

SMUK PÉTER*

*...give the public the means
of forming an opinion.*
(Charles James Fox, 1792¹)

1. Alapvetés: demokratikus közvélemény és kommunikációs jogok

A politikai diskurzusok formálódását elősegítő intézményi garanciákat és nyilvánosságelvet a demokrácia azon alapvető ismérvéből vezethetjük le, miszerint a politikai közösség tagjai részesei a hatalomnak, a (köz)hatalom gyakorlásának különböző megnyilvánulásai igénylik a közreműködésüket. A közvetlen hatalomgyakorlás és a képviselők számára való hatalomátruházás során egyaránt a választók felelősségteljes, tudatos döntésében bízhatunk. Ezt a felelősségteljes közreműködést az alapozhatja meg, ha információk birtokában vannak a döntés tárgyát illetően (a tágabb értelemben vett kormányzat tevékenységéről, a közügyekről). Az információk megszerzése lehetséges, ha az állami szervek a működésükkel kapcsolatos adatokat kiadják a polgárok számára, illetve a képviselői szervek, valamint a hatalomért versengő erők vitái megismerhetőek. Ezen információtömeg feldolgozhatatlan mennyiségű és minőségű, rendezetlen „nyersanyag”. A politikai rendszer teljesítményének értékeléséhez csak a „fogyasztásra alkalmas” állapotban elérhető információk segítenek hozzá. A közérdekű adatok ilyen feldolgozását a politikai közösség tagjai részére a közvélemény diskurzusa végzi el. A demokratikus politikai diskurzus a közvélemény nehezen definiálható fogalmához köthető. A Habermas által „nyilvános okoskodásnak” nevezett jelenség folyamatként fogható fel, amelynek több (a lehető legtöbb) aktív szereplője van. A modern, általánosan felfogott közvélemény a sajtó és média tevékenység-

* Habil. egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék. E-mail: smuk@sze.hu. A cikk az MTA BTK Médiatudományi Kutatócsoport keretében zajló, „Az európai médiajogi gondolkodás” című kutatási program eredményeként született meg. A tanulmány jelentősen bővített változatának címe és megjelenési helye: A demokratikus politikai diskurzus alkotmányos garanciái és gyakorlata Közép-Kelet-Európában. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer, CompLex, 2014.

¹ Idézi Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Osiris, 1999. 126.

gében nyilvánul meg, de csatlakoznak hozzá különféle fórumok és felületek is.² A demokratikus közvélemény és politikai diskurzus létrejöttének és működésének alkotmányos garanciái egy központi érték: a kommunikációs alapjogok érvényesülése köré csoportosíthatóak. A deliberatív politikai viták és demokratikus eljárások fogalmi elemeként, előfeltételeként fogjuk fel a szabad kommunikációt.³

A szabad kommunikáció alkotmányos garanciái körében az állam beavatkozástól való tartózkodása mellett az intézményvédelmi kötelezettségére is fel kell hívni a figyelmet, ahogyan azt a magyar Alkotmánybíróság megtette egy korai határozatában: „Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”⁴

Dolgozatom a politikai diskurzusok két intézményesített gócpontjára fókuszál: a parlamenti viták, valamint a választási kampányok szabályozására. Azt igyekszem illusztrálni, miként kapcsolódhatnak össze a közvélemény és a jelzett intézményesített viták, miként segíthetik a demokratikus közvélemény formálódását az ezekre vonatkozó „nyilvánosság szabályok”. A bemutatáshoz példáimat az egykor szovjet blokkbeli, ma már EU-tagállam közép-európai országok parlamenti jogából és kampányszabályozásából hozom, így felhasználom ezen államok alkotmányát, házsabályait és választójogi törvényeit; továbbá alkalmazom az elmúlt évtizedekben kikristályosodott európai standardokat.⁵

² A közvélemény államjogi problematikájához és szociológiai tisztázásához l. HABERMAS uo. 332–349.; illetve BAJOMI-LÁZÁR Péter – SÜKÖSD Miklós: Médiapolitikai trendek Kelet-Közép-Európában 1989–2008. *Politikatudományi Szemle*, 2009/1. sz. 143–144.

³ L. ehhez: James BOHMAN – William REHG (szerk.): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MIT Press, 1997.

⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

⁵ A szabályozás áttekintéséhez az adott ország hivatalos (elsősorban a parlamentek) honlapjain elérhető jogforrásokat használtam fel. A másodlagos források és fordítások megbízhatóságából fakadó értelmezési kockázatok – noha egyes tételekről igyekeztem nemzeti szakértőkkel konzultálni – szükségszerűen benne rejlenek a dolgozatban. A hivatkozott jogforrások, 2013. decemberi letöltéssel összegyűjtve, megtalálhatóak: www.sze.hu/~smuk/Nyilvánosság_torvenyek_CEE/

2. Parlamentek és politikai diskurzus

2.1. Népképviselő és médianyilvánosság

A feudális, reprezentáló parlamentek polgári népképviselői testületekké való átalakulását Habermas úgy írja le, hogy a 18. századtól kezdve az „okoskodó polgárok” diskurzusa és a parlamenti viták összekapcsolódtak. A kapitalizmus új vezető rétegei szerint anélkül „hogy a parlamentben közvetlenül képviselve lettek volna, a parlamentek valamiféle állandóan bővülő erőterét kezdték kialakítani. Mint kritikai közönség itt kísérik figyelemmel, hamarosan publicisztikai szempontból is megfelelő orgánumokkal ellátva, a parlamenti tárgyalásokat és döntéseket, akár a választók közé tartoztak [...], akár nem. A parlament funkcióváltozását nem elég csak arra visszavezetni, hogy a [...] korábban szuverén király King in Parliamentté fokozódik le. A korábbi rendszerhez képest a minőségi különbséget csak a parlament és a nyilvánosság közötti új viszony teremti meg, mely végül a parlamenti tárgyalások teljes nyilvánosságához vezet.”⁶ Habermas azonban arra a fontos fejleményre is kitér, miszerint a parlamenti közvetítésekkel, a teljes nyilvánossággal a képviselők immár nem egymáshoz, hanem a „közönséghez” beszélnek. A vita átalakul show-vá, a kritikai párbeszéd ismét reprezentatív demonstrációvá, az érvek helyét szimbólumok veszik át.⁷ Az alkotmányos gyakorlat ezen – alapvetően találó – ellenvetéstől függetlenül a teljes nyilvánosság felé mutat, bár nem véletlen, hogy a folyamatos televíziós közvetítések igazából a 20. század vége felé terjednek csak el: az USA képviselőházából 1979, a szenátusból 1986, az angol parlament alsóházából 1989 óta közvetíthet folyamatosan a televízió.⁸ Úgy gondolom, ezért érdemes elemeznünk parlamenti eljárások nyilvánosságát, annak alkotmányos garanciáit, mert ez teremti meg a kapcsolatot a parlamenti viták (információk) és a közvélemény között.

Az európai alapállást az Európa Tanács 1997-ben elfogadott ajánlása⁹ nagyrészt jól körülírja – rávilágítva, hogy a parlamentek gondban vannak, hogy továbbra is a demokratikus intézményrendszer kulcsszereplői maradjanak. Az ET szerint a tömegkommunikáció modern eszközeit fel kell használni, hogy a választók és a képviselők közötti szakadékot áthidalják. Ennek nehézségei nyilvánvalóak: a média inkább szórakoztatni akar, ezért hangos és látványos hírek szorítják ki a sokszor lassú, hosszadalmas és komplex parlamenti eljárásokról szóló beszámolókat. A kormány is előnyben van a törvényhozó testülettel szemben – hiszen gyorsabban és profibban tudja a médiát „használni” céljai érdekében. Mindezek következtében az ET azt állapítja meg, hogy a nyilvános viták legfontosabb fórumai közül kikerültek a parlamentek. Konkrét ajánlásai a következők voltak:

⁶ HABERMAS, i. m. (1. lj.) 122–123. Megjegyzi, hogy a Speaker csak 1803-ban engedélyezi hivatalosan, hogy újságírók az üléssteremben (a karzaton) tartózkodjanak.

⁷ HABERMAS, i. m. (1. lj.) 297.

⁸ William MCKAY – Charles W. JOHNSON: *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford University Press, 2012. 101-105.

⁹ RES. 1142 (1997) on parliaments and the media, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/eres1142.htm> (2013.10.31.)

- a) a parlamenti munka nyilvánosságának széles körű biztosítása, kiterjedően a bizottsági munkára is;
- b) javítani kell a média, különösen a parlamenti tudósítók munkafeltételeit;
- c) a lehető leggyorsabb módon terjeszteni kell az eljárásokról szóló információkat, összefoglalókat; közvetlen, online kommunikációs felületeket kell létrehozni az újságírók, s egyáltalán az állampolgárok¹⁰ számára; a végső szavazás előtti társadalmi vita elősegítése érdekében a tárgyalási dokumentumok nyilvánosságát biztosítani kell;
- d) kommunikációs szakértőket kell alkalmazni; érthetővé kell tenni a jogszabályi szövegeket; képzéseket kell szervezni újságírók számára;
- e) speciálisan a parlamenti munkával foglalkozó médiacsatornák létrehozását kell támogatni.

Meg kell említeni a parlamenti nyilvánosság legitimációs funkciója mellett az ellenőrzést támogató funkcióját is. A plenáris vagy bizottsági ülésen lefolytatott viták során az ellenzék a kormányzatot érvelésre kényszeríti, de legalábbis döntéseinek alátámasztására, továbbá ügyeket, információkat tárhat a nyilvánosság elé. Ezek a kérdések és válaszok tájékoztatják a közvéleményt a közügyek állásáról és a kormányzat teljesítményéről. A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.”¹¹ A nyilvánosság tehát az ellenőrzés általános eszköze, annak mintegy éltető közege, ezen belül működnek a parlamenti ellenőrzés specifikus információszerzési eszközei.¹²

2.2. A nyilvánosság intézményesülése Közép-Kelet-Európa parlamentjeiben

2.2.1. Nyilvános és zárt ülések – alkotmányos alapok

A parlamenti ülések nyilvánosságát általános alkotmányos alapelvekből is levezethetjük. Kibontható mind a népszuverenitás, mind a demokratikus jogállamiság, mind pedig a véleménynyilvánítás szabadságához és a közérdekű információk megismeréséhez való jogból egyaránt.¹³ Mindezek mellett azonban az alkotmányok általában a parlament működésének szabályai között explicit módon rendelkeznek a nyilvános ülésezésről is.¹⁴

¹⁰ L. pl.: Andy WILLIAMSON: *Social Media Guidelines for Parliaments*. Geneve, 2013, IPU, elérhető <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf>

¹¹ 50/2003. (XI.5.) AB határozat, indokolás, II. 3.1.2. pont.

¹² L. SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Osiris, 2008. 148, 169-175.; Andreas NÖDL: *Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht*. Wien, Böhlau, 1995. 24. A vitákat támogatja a felszólalási időkeretek biztosítása, és egyéb rendezőelvek, l. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat.

¹³ L. a 20/2007. (III. 29.) AB határozat által is felhívott elveket.

¹⁴ Vö. Siegfried MAGIERA: Art. 42 [Öffentlichkeit, Mehrheitsprinzip, Berichterstattung]. In: *Grundgesetz Kommentar*. (Herausgegeben von) Michael SACHS. München, Verlag C.H. Beck, 2011. 1253–1258.; SZENTE Zoltán: 23.§ [A parlamenti nyilvánosság] In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 788–797.

A zárt ülés annyit tesz, hogy a hallgatóság az ülésteremben nem tartózkodhat, elrendelésével a közvetítés véget ér, a tárgyalási jegyzőkönyvek korlátozottan hozzáférhetővé válnak. Egyes személyek a képviselőkön kívül ekkor is a teremben maradhatnak, jellemzően közjogi méltóságok,¹⁵ illetve a parlamenti alkalmazottak.¹⁶ A zárt ülésen hozott határozatok, tartalmi szempontok alapján (ha nem tartalmazzak minősített adatot, stb.) nyilvánosak ebben az esetben is, különösen, ha törvényalkotásról van szó.¹⁷ A zárt ülésen elhangzottak vagy megismert bizalmas információk természetesen nem tehetők a résztvevők által nyilvánossá, ellentétes parlamenti döntés hiányában.¹⁸ Az észt és a szlovén házelnök köteles összefoglalót készíteni a média számára a zárt ülésen történekről.

A posztkommunista alkotmányok közül a litván és a szlovén nem tartalmaz a parlament nyilvános ülését előíró rendelkezést, míg az összes többi megteszi, és főszabályként kezeli.

A litván törvényhozás, a Seimas törvényerővel bíró statútuma alkotmányos felhatalmazással bír, hogy a szervezeti és eljárási rendre vonatkozó szabályokat megállapítsa (litván alkotmány 76. cikk); és nem találunk külön rendelkezést az állami szervek működésére vonatkozó közérdekű információk megszerzésére vonatkozóan sem. Mindezzel együtt a Seimas statútuma szabályozza a nyilvános és zárt ülés lehetőségét (101. cikk).

A szlovén alkotmány sem rendelkezik kifejezetten a törvényhozás nyilvános ülésezéséről, viszont biztosítja a közérdekű információkhoz való jutás jogát, igaz, amennyiben azt az egyén jogos érdeke indokolja. (39. cikk 2. bek.) A házszabályok természetesen nyilvánosnak minősítik az üléseket (101. cikk a nemzetgyűlés esetében).

Az alkotmányos szabályok hiányával kapcsolatban megjegyezhető, hogy mivel a fentebiek szerint a demokrácia és jogállamiság ezen országokban is megtalálható elvéből levezethető a parlamenti ülésekhez való hozzáférés joga, a törvényhozás feletti nyilvánosságkontroll, ezért a zárt ülések lehetőségének szabályozása, legalábbis elvi szinten az alkotmányban kellene megjelennie. A törvényhozó hatalom tekintetében ez elvárható, és ezzel a nyilvánosság főszabályára is kitérne az alaptörvény.

Ez előbbi szűkszavúsághoz képest erős jogállami többletgaranciának tekinthetjük, hogy a lett alkotmány 34. cikke előírja, hogy senkit sem lehet felelősségre vonni a Saeima és bizottságainak üléseiről szóló, a valóságnak megfelelő tudósításaiért.¹⁹ A lengyel alkotmány, amellet, hogy az általános formulának megfelelően főszabályként előírja a Sejm nyilvánosságát, az alapjogok körében, az információs szabadság cizellált körülírásánál is kitér erre (54., 61., 113. cikkek). Megemlékezik ugyanis az általános választások nyomán megalakuló kollektív, közhatalmat gyakorló testületek működésére vonatkozó információkról és dokumentumokról, de azok ülésein való részvételtől és az azokon való hang- és képfelvételek készítésének jogáról egyaránt.

¹⁵ A cseh házszabály 56. §-a szerint az államfő és a kormány tagjai maradhatnak.

¹⁶ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.) 57. § (2) bek.; a szlovén parlamentben az ülést vezető elnök dönthet a résztvevők köréről (házszabály, 101. §).

¹⁷ Explicit kimondja ezt a bolgár házszabály, 46.4-5. §.

¹⁸ Litván házszabály, 101.4. §.

¹⁹ Ez a szabály a német alkotmányjogban is megjelent, már a weimari alkotmányban (30. cikk).

A zárt ülésezés alapvetően érinti a demokratikus közvélemény tájékozódási jogait, nemcsak azért, hogy az ülés elérhetősége vagy közvetítése ebben az esetben korlátozott, hanem azért is, mert az ülésen elhangzottak, történetek, és az azt rögzítő a jegyzőkönyvek sem elérhetőek. Ezért különösen fontos, hogy alkotmányos garanciák (korlátok) övezzék ennek elrendelését, ilyen az elrendelés minősített parlamenti döntéshez kötése, illetve az elrendelés feltételeinek rögzítése. Ezek a szabályok egyébként elhelyezhetőek a házszabályokban is.

A nyilvános ülésezést említő alkotmányok – a horvát kivételével, l. 84. cikk – lehetőséget adnak a zárt ülések elrendelésére is. A horvát alkotmány szabálya alól egyébként kivételként a Sabor házszabályai biztonsági okokból megengedik az ülésen való részvétel korlátozását, illetve a parlament egyes testületei dönthetnek kivételesen a nyilvánosság kizárásáról.²⁰

A zárt ülésezést az alkotmányos szabályok szerint minősített többséghez kötik a legtöbb országban. Így az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges Észtországban (Alk. 72. cikk) és Magyarországon (Alaptv. 5. cikk), az összes képviselő háromötöde dönt Szlovákiában (Alk. 83. cikk), a jelenlevők kétharmada dönt Lettországon (Alk. 22. cikk). A Sejm összes tagjának legalább felének jelenlétében megtartott szavazáson az abszolút többséget kívánja meg a lengyel alkotmány (113. cikk). A nyilvánosság korlátozásának lehetőségét szavazati arány nélkül teszi lehetővé a néhány alaptörvény, ezen esetekben a házszabályokból egyszerű többségi szavazati arányokat olvashatunk ki: így Csehországban (Alk. 36., a házszabály 56. § (1) bek.), Romániában (Alk. 65. cikk, házszabály 139. §) és Bulgáriában (Alk. 82. cikk, házszabály 46. § (3) bek.).

Az eljárási szabályok között a kezdeményezők körének szűkre szabása a nyilvánosság melletti alkotmányos garanciaként értékelhető. Alkotmányos szinten csak a magyar Országgyűlés (bármely képviselő és a Kormány), és a lett Saeima (10 képviselő, az államfő, a miniszterelnök, illetve bármely miniszter) esetében találjuk meg a kezdeményezők körét. Az adott ország házszabálya szerint Litvániában kezdeményezheti a Seimas elnöksége²¹, a kormány, a bizottságok és a frakciók is (100. §), a lengyel Sejmben az elnökségen kívül legalább 30 képviselő (172. § (2) bek.), a cseh képviselőházban bármely képviselő és a kormány (56. § (1) bek.), Szlovákiában nincs erre vonatkozó házszabály (l. 18. §), Románia képviselőházában a házelnök és a frakciók (118. §), Bulgáriában a házelnök, a kormány és a képviselők egytizede (46. § (2) bek.), Szlovéniában az ülést vezető elnök, a napirendben illetékes bizottság, frakciók és a kormány (101. § (4) bek.) jogosult erre.

A zárt ülés eseteit illetően az alkotmányok szűkszavúak, egyedül a lengyel utal az „állam érdekére”, a többi, amennyiben egyáltalán említi, törvényi vagy házszabályi esetek meghatározására ad lehetőséget. Ezen esetek a szükségességi-arányossági alkotmányos teszt alapján megítélhetőek, mivel alkotmány alatti szabályozásnak minősülnek.

Nincs ilyen feltétel az észt, lett, litván, magyar, román házszabályban. Ez jelentős diszkrecionalitást jelent, abban az értelemben is, hogy a parlamentek egyedi döntéseinek felülvizsgálata erősen korlátozott. Az információszabadsággal kapcsolatos előírások csak csekély lehetőségeket kínálnak az érdeklődőknek.

²⁰ L. a parlamenti munkához való hozzáférésről szóló külön törvény 5. cikk (2) és 10. cikk (3) bek.

²¹ Tagjai a házelnök és helyettesei, valamint az ellenzék vezére (házszabály 27. § (2) bek.).

Minősített adatok (államtitok, szolgálati titok, bizalmas információk, speciális állami szolgálatok adatai) tárgyalása szolgáltatót okot zárt ülésre a szlovén (101.2§), bolgár (46. §), szlovák (18.2-3. §), cseh (56.1. §) parlamentben. Közelebbről nem meghatározott államérdek védelme érdekében kezdeményezhető a nyilvánosság kizárása a bolgár (46. §) és lengyel (172.2. §) törvényhozásban. „Biztonsági okokból” korlátozható az ülésen való részvétel a különben mindig elérhető horvát Saborban (parlamenti nyilvánosság-törvény 7. cikk).

A bizottsági ülések nyilvánosságával kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy ezen szervek működésének nyilvánossága még árnyaltabb megközelítést igényel. A bizottságokban előkészítő munka zajlik, a plenáris üléssel kapcsolatos nyilvánosságigények közvetetten érvényesülhetnek. A bizottságokban egyes tevékenységekkel-napirendekkel kapcsolatban inkább a szakmai, ágazatspecifikusabb, semmint a politikai jellegű tárgyalások jellemzőek. Habermas fentebb említett kifogása, miszerint a képviselők nem egymásnak, hanem kifelé, választóiknak intéznek szónoklatokat, elsősorban a plenáris ülésre volt érvényes.

A bizottságok nyilvánossága lassabban terjedt el, még a kilencvenes évek elején is inkább főszabályként zártan üléseztek. Különböző napirendeket tekintve eltérő lehet a nyilvánosságigény, hiszen ez nyilvánvalóan erősebb az ellenőrzési funkciók (különösen a vizsgálóbizottságok) esetén, és érthetően szűkebb speciális adatok vagy nemzetbiztonsági állami műveletek tárgyalása esetén (ahol a bizalmas információk szivárgását könnyebb megelőzni, hiszen a plénumnál jelentősen kisebb létszámú testületekről van szó, tagjainak nemzetbiztonsági átvizsgálása életszerűbb, stb.). A bizottsági üléstermek kisebb mérete további érveket szolgáltatót a korlátozottabb nyilvánosság számára. Ezzel szemben az európai trendeknek megfelelően, a parlamenti döntéshozatal transzparenciája, demokratikus legitimitációja érdekében a bizottsági ülések nyilvánosságának megteremtését, mintegy alkotmányos standardként elvárja az Európa Tanács.²²

Ennek megfelelően a házszabályok jó része²³ már előírja a főszabály szerinti nyilvánosságot, azonban a zárt üléselés elrendelése egyszerűbb, nem kívánnak például minősített többséget.

Garanciális szabály a magyar parlamenti jogban, hogy ugyan a bizottság egyszerű többséggel határoz, „nem rendelhető el az országgyűlési bizottság zárt ülése, ha a javaslattevő nem nevezi meg konkrétan azt az [...] adatkört, amelybe tartozó adat vagy titok védelme indokolja a zárt ülés elrendelését.” (Ogytv. 58.2§) Különös jelentőséget ad a bizottsági ülések nyilvánosságának, hogy a 2014-es magyar házszabály szerint a törvényalkotás részletesvita-szakasza nagyrészt bizottsági szinten zajlik le.²⁴ Így a törvényjavaslatok egyes rendelkezéseiről szóló politikai és szakmai viták nyilvánossága a demokratikus ellenőrzés és legitimitáció érdekében biztosítandó – ezért a plénumhoz képest eltérő nyilvánosság-szabályok eltérő legitimitációs garanciákat jelentenek.

²² Az Európa Tanács szakértői jelentése a parlamentek és a média kapcsolatáról: Doc. 7106, 1403-16/6/94-1-E, 88.

²³ L. lett 159. §, litván 53. §, cseh 37. §, szlovák 50. §, magyar (Ogytv.) 58. § (2) bek., román 53. §, bolgár 28.1. §, szlovén 101.1. §.

²⁴ 10/2014. (II.24) OGY határozat, 43–46. §.

2.2.2. *A parlamenti üléstermek hozzáférhetősége, a karzat nyilvánossága*

Az ülésteremben való jelenlét a nyilvánosság kézenfekvő, közvetlen, de sajátos formáját teremti meg. A jelenlevők személyes információszerzése valójában nem jelenti még a közvélemény számára az informálódás gyakorlati megvalósulását. Ezek a személyek a fizikai korlátok miatt csak kevesen vannak, illetve az információk csak közvetítéssel (résztevők tudósításai, felvételei révén) jutnak el a tágabb nyilvánossághoz. Abban az esetben tekintem elérhetőnek az üléstermet, ha képviselőkön, minisztereken és egyéb közjogi méltóságokon kívül más személyek is bejuthatnak. Ezen tágabb körben már újságírók is jelen lehetnek, amely az ülések nyilvánosságának közvéleményhez való eljutását biztosítja.

Az alkotmányok a parlamenti autonómia – a házszabályok – körébe utalják a tárgykört, mint a nyilvánosság elvének kifejtését. A jogforrások jellege tekintetében fontos kérdés, hogy elsősorban nem a parlament tagjai számára kell előírni magatartásszabályokat, hanem „külsők” számára. Ebből fakadóan rögzítenünk kell, hogy a csak a parlament tagjai és alkalmazottai számára hatályos „házszabályi” jogforrás elégtelen szabályozási szint. A közjogi méltóságok esetében, a hatalommegosztás elvének maradványaként, az üléseken való részvétel jogát esetenként az alkotmányba foglalják.²⁵

Az épületbe való belép(tet)és általában biztonsági megfontolásokat is felvet, ezért külön részletes szabályozása indokolt. A beléptetés nyomán a vendégeket regisztrálják (egyszeri vagy rendszeres belépésre jogosító igazolványt adnak ki), veszélyt jelentő eszközöket nem vihetnek magukkal, és meghatározott útvonalon közlekedhetnek az épületben. A szabályozó az autonómia elve alapján lehet a Ház maga, az elnöksége²⁶, vagy a házelnök²⁷. Technikai szabályozásra felhatalmazható a parlament hivatala is (sajtóosztály szervezi az újságírók akkreditációját).

A vendégek szabad mozgásának korlátozását az épületen belül biztonsági okok mellett az is indokolja, hogy az ülés, illetve a képviselők és alkalmazottak megzavarását megelőzzék. Alkotmányos elvárás lehet, hogy a tartózkodás helyét oly módon jelöljék ki, hogy az alkalmas legyen az ülés nyomon követésére. (Ne legyen ésszerűtlenül távol, szűkös helyen, takarásban stb.) A bizottságok esetében praktikusabban nagyobb fegyelmet igényel, hogy azonos szinten, kisebb teremben helyezkednek el a képviselők és érintettek.

A „galéria” nyilvánosságát nevezi meg az észt, a lengyel, a román, a horvát vagy a bolgár házszabály. A magyar Házelnök kijelölheti a vendégek és a média képviselőinek helyét, a garanciális szabály szerint „csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” (Ogytv. 59. § (3) bek.)

A részt vevő vendégek magatartásszabályait a parlament működésének zavartalansága és méltósága indokolja. A szabad mandátum lényegéből fakad, hogy a törvényhozás tagjai nem

²⁵ Az államfő esetében l. Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bek. b) pont, cseh alkotmány 64.1. cikk. A magyar Országgyűlés határozati házszabálya helyett immár az Ogytv. szabályozza az ülések nyilvánosságát.

²⁶ Pl. a litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 1. melléklete.

²⁷ A Sejm Marsallja a házszabály 172.3. cikke alapján 2008 januárjában adta ki rendelkezését, illetve l. még a magyar Országgyűlés elnökének 9/2013. számú házelnöki rendelkezését.

tudják megfelelően ellátni feladatukat, ha a tetszést-nemtetszést nyilvánító közönség befolyása alá kerülnek. Az itt leírt részvételi jogokat informálódási jogokként értelmezzük, s nem pedig közvetlen befolyásolási-közreműködési jogokként.

A házszabályok előírják, hogy a karzat nyilvánossága tartózkodni köteles mindenféle vélemény-, tetszés- vagy nemtetszés-nyilvánítástól, általában pedig az ülés megzavarásától.²⁸ A horvát Sabor nyilvánosságáról szóló törvény konkrét tiltott zavaró magatartásokat is felsorol: tapsolás, hangos beszéd, mobiltelefonálás, poszterek felmutatása, fényképek készítése, „stb.” (4. § (3) bek.).

A magyar Házelnök rendelkezése²⁹ által tilalmazott magatartások között megtaláljuk: a Szent Korona vagy az Országgyűlés méltóságának megsértése, közbiztonságra különösen veszélyes és élet kioltására, személyi sérülés okozására alkalmas eszköz bevitele, az Országház méltóságához nem méltó öltözék viselése, tiltott önkényuralmi jelképek viselése és demonstrációs eszközök bevitele, hangoskodás, demonstráció tartása, a Kupolacsarnokban fényképezni, a folyosókon ülni-feküdni. A karzaton ülve lehet az ülést megtekinteni, ott tilos mindennemű véleménynyilvánítás, fényképezés és videókészítés, valamint a páholyok könyöklőire bármilyen tárgyat elhelyezni. A fotózás és videózás ezen tilalma nyilvánvalóan más magatartásszabály, mint amely az ülés közvetítésére irányul, azonban a kettő viszonya nem feltétlenül harmonikus. Szükségtelennek tűnik az amúgy is jogsértésnek minősülő magatartások megemlítése, mint az önkényuralmi jelképek viselése vagy a Szent Korona (mint nemzeti jelkép) megsértése.³⁰

A litván Seimasban nem szabad „hivatali környezethez nem illő” ruhában tartózkodni, zongani, akciókat-eseményeket létrehozni, bekapcsolt mobiltelefonnal belépni a plenáris terembe, „bármely egyéb, a Seimas méltóságát és tekintélyét sértő magatartást tanúsítani”.³¹

A szankciórendszer a rend helyreállítását szolgálja, és praktikusán a közönség – vagy annak a magatartásszabályokat megszegő tagjai – eltávolítását jelentik az ülésről.

2.2.3. *A parlamenti eljárások közvetítése*

A médiaközvetítések szabályozásának a részletszabályai a fentebb vázolt, a demokratikus közvélemény kialakulásához-formálódásához fűződő alkotmányos érdek megvalósulásának technikai hátterét nyújtják, vagy éppenséggel gátolják. Mint láthattuk, nemcsak a szabad média és politikai diskurzusok elősegítésének elve, hanem a demokratikus legitimitáció erősítése is kiemelt helyen szerepel az európai alkotmányos standardokban. A parlamentek munkájának közelítése a választópolgárokhoz elsősorban a jelentősen nagyobb arányban fogyasztott médiumok révén valósulhat meg.

²⁸ Az explicit házszabályi rendelkezések helyei: lett 78. §, cseh 20. §, szlovák 21. §, magyar Ogytv 55. § (2) bek. és 58. § (1) bek., román képviselőház 140. § (4) bek., román szenátus 117. § (3) bek., bolgár 45. § (3) bek.

²⁹ 9/2013. számú házelnöki rendelkezés, 12. § (1) bek. és (6) bek.

³⁰ Btk. 334–335. §; l. még: SMUK Péter: Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai. *Közjogi Szemle*, 2013/2. 25–34.

³¹ A litván Seimas elnöksége 2007. évi 1881. sz. döntésének 1. melléklete, 27.

A média jelenlétének sajátossága a fentebb vázolt, „karzat nyilvánosságához” képest, hogy az újságírók egyrészt professzionális tudósítói munkát végeznek, másrészt a közvetítés technikai eszközeinek jelenléte más megítélés alá esik, mint a vendégek személyes megfigyelése vagy az általuk használt, kép-vidéo rögzítésére alkalmas amatőr eszközök.

A professzionális újságírók a tudósításaik számára a lehető legtöbb információk kívánják összegyűjteni és célzatosan keresik ezek forrásait. A képviselőkkel és a parlament munkájával ők emiatt több felületen is találkoznak: sajtótájékoztatókon, folyosói beszélgetéseken, interjúkon, üléstermi eseményeken egyaránt. Általában már a parlamentek munkájának szakmai adataihoz is hozzá kívánnak férni, ezért az interneten, sajtószolgálatoktól elérhető adatok, törvénytervezetek is szükségesek számukra. A közvetítők kamerái a tágabb közvélemény minőségi és kritikai tájékoztatására alkalmas, később a szerkesztőségekben feldolgozásra kerülő információkat rögzítnek. A médiajelenlét mindezek alapján, az ülésterem elérhetőségén túl, különös jelentőséggel bír.

A médiajelenlét, az ülések és parlamenti munka közvetítésének joga kivétel nélkül elismert a vizsgált országokban. A házszabályi alapok rögzítik a közvetítés jogát, míg további technikai szabályok rendezik az újságírók akkreditációjával, magatartási szabályaival kapcsolatos tudnivalókat. A médiakapcsolatokat a parlamentek a maguk részéről is professzionalizálták, sajtó- és információs szervezeti egységeket létrehozván, alapvetően a hivatali szervezet részeként.

Az észt parlamentben a házelnök engedélyével lehet az ülésről videófelvételt vagy fotókat készíteni (házszabály 59. §). A litván Seimas elnöksége az állami rádióval és televízióval kötött megállapodás nyomán gondoskodik a közvetítésről (131. cikk). Az eljárásrend azonban a parlament hivatalos felvételét minden mediaszolgáltató számára elérhetőnek nyilvánítja, és megengedi, hogy a kijelölt balkonról további felvételek is készüljenek.

A lengyel Sejm házszabálya, míg a Marshal engedélyéhez köti a galérián való tartózkodást, addig a médiajelenlét ilyen feltételhez nem kötött (172. cikk 2-3.). Bulgáriában a parlament saját internetes adásán kívül nemzeti TV és rádiócsatorna feladata az élő közvetítés, és egyben a plénum hatásköre, hogy a közvetítések engedélyezéséről akár esetleg döntsön (házszabály, 47. cikk).

Bővebben érdemes kitérni a magyar szabályozásra, mivel alkotmányos tanulságokkal szolgál. Az 1996. évi I. tv. (médiatörvény) 138. §-át és a magyar Országgyűlés elnökének 2003-ban megalkotott médiajelenlétet korlátozó rendelkezését³² sok kritika érte az újságírók részéről. Eszerint az újságírók csak a számukra kijelölt helyen végezheték munkájukat, és az üléseket nem közvetíthették saját eszközeikkel, hanem a Ház saját, zártláncú rendszerének felvételét használhatták. Az újságírók szerint a hivatalos jeladás rögzíti ugyan a működés egyes elemeit, ám más események szükségszerűen kívül maradnak a látókörén; továbbá a zártláncú adás is szerkesztett, így szerkesztői szubjektivitás tárgya. Egyes, a hivatalos kamera látószögén kívül eső események, képviselők magatartása pedig jelentős információ lehet a közvélemény számára. Az AB a 20/2007. (III. 29.) AB határozatában azonban a szabályozást alkotmányosnak találta. Mérlegelésében hangsúlyozta a közhatalmi szervek ellenőrzésének és a közvélemény tájékoztatásának alkotmányos követelményeit, azonban a parlamenti működésének méltóságának védelme miatt a sajtó munkájának korlátozását szükségesnek, a zártláncú rendszer szerkesztési elvei nyomán (ti. hogy az kiegyensúlyozott legyen) pedig arányosnak vélte.

³² 4/2003. számú elnöki rendelkezés.

A kérdés érzékenyégét mutatja, hogy az Ogytv. immár részletes szabályozását adja a médiajelenlétnek. Feloldja a zárláncú adás kizárólagosságát és garanciális elvet rögzít (59. §). A törvény szerint az Országgyűlés és egyes bizottsági üléseknek a közvetítése céljából zárláncú audiovizuális rendszer működik, amelyet a médiaszolgáltatók megkapnak, amelyet az interneten követni lehet, és amelynek rögzített felvételét archívumokban is elérhetővé kell tenni. Ez a közvetítés nem érinti „bármely médiaszolgáltatónak azt a jogát, hogy az Országház épületének a házelnök által kijelölt helyéről műsort közvetítsen vagy rögzítsen. A házelnök csak olyan helyet jelölhet ki a műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” A zárt láncon nem közvetített nyilvános országgyűlési bizottsági üléseket a médiaszolgáltató közvetítheti, de technikai előkészületekkel és lebonyolítással a bizottsági ülést nem zavarhatják.

Az Ogytv. szerint az „ülések képi közvetítésének célja a nézők pártatlan, kiegyensúlyozott, pontos és tényszerű tájékoztatása az Országgyűlés tevékenységéről. A televíziós közvetítés az Országgyűlés tevékenységével összhangban a tényleges történésekre és az országgyűlési munkára – így különösen az ülést vezető elnökre, a mindenkori felszólalóra, a szavazási eredmények bemutatására, az ülésterem egészére, illetve az ülésteremben zajló egyéb eseményekre – irányul. A képszerkesztés objektívan és tárgyilagosan igazodik az ülés menetéhez.” A szövegezés annyiban pontosításra szorulna, hogy nem világos: ezek a követelmények csak a zárláncú vagy a privát közvetítésre is vonatkoznak-e.

Az Országházban a képviselőcsoportok és képviselők csak az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban tarthatnak tájékoztatást a médiatartalom-szolgáltatók részére. Ennek a szabálynak elég nehéz a gyakorlati érvényesülését – vagy akár értelmét – megítélni, mivel a parlament munkáját vagy az egész országos politika megjelenítése révén nagyon tágran értelmezhetjük, vagy pedig nagyon szűken, és nehezen ellenőrizhetően, ha csak szorosan a tárgyalási napirenden szereplő témákról lehetne sajtótájékoztatót tartani.

A vizsgált parlamentek honlapjain érdemi kivétel nélkül megtalálhatóak az internetes közvetítések vagy archív felvételek, az ügyfélbarát sajtó- és kommunikációs szolgálati elérhetőségek, köztük a belső, zárláncú adás átvételére vagy a parlamenti közérdekű adatok kikérésére irányuló kérelmek rendje. A litván Seimasban a sajtóiroda szervezi a képviselők sajtótájékoztatóit, és a házszabály előírja, hogy az ellenzékiek számára hetente legalább kettő ilyen kell biztosítani (132. cikk).

3. Választások, kampányok, médiafelületek

A politikai diskurzusok egyik legfontosabb gócpontja a választási kampányidőszak. Az ezzel kapcsolatos európai standardokat az Európa Tanács és a Velencei Bizottság állásfoglalásai alapján tekintjük át.³³

³³ CDL-AD(2007)022 – *Opinion on Proposed Changes to Recommendation R(99)15 on Media Coverage of Election Campaigns*; CDL-AD(2009)031 – *Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions*; Recommendation No. R (99) 15, majd a technológiai fejlődés és egyéb szempontok miatt helyébe lépő Recommendation CM/Rec(2007)15 – *on measures concerning media coverage of election campaigns*.

A kampányidőszak funkcionális megközelítése. A kampányidőszak funkciója, hogy a választásokat előkészítse. Az állampolgárok tájékozott döntését tűzhetjük ki célul, annak érdekében, hogy a népszuverenitás közvetlen megnyilvánulása, a közvetett hatalomgyakorlásra való felhatalmazás „minőségi” eredményre vezessen. Ebben a dimenzióban a választók befolyásolására irányuló tevékenységet vizsgáljuk, amely több formát is ölthet, célja pedig az egyszerű részvételre buzdítástól kezdve, a negatív (kire ne szavazz) kampánytól a pozitív (az információk terjesztéséig) széles spektrumon mozog.

A szereplők funkcióinak vizsgálata. A kampánynak legalább négy főszereplője van: a kampányoló jelöltek/szervezetek, a választók, a média és a szabályozó-szervező-bíráskodó állami szervek. A jelöltek versengenek a megszerezhető közhatalmi pozíciókért, ennek érdekében információkat versenyeztetnek, programjaikat terjesztik, a többi vetélytársat kritizálják, ellenőrzik. Tevékenységük összetett, befolyásolják a választói magatartást, a népakarat „kialakításában” és „kinyilvánításában” is közreműködnek. A választók részvételükkel (gyűléseken, aktivistaként stb.) már a kampányidőszakban is befolyásolják a versengést. A média szerepe, hogy a versengők és a választók között információs csatornát teremtsen, ugyanakkor beszámolóival kritikai-ellenőrző szerepet is játszhat. Továbbítja a választási üzeneteket, és a közélet eseményeinek, üzeneteinek feldolgozását (értelmezését, ellenőrzését) egyaránt elvégzi. Az állami szervek szabályozó tevékenységükkel felállítják a versengés szabályait, szabályozzák a szereplők jogait és kötelezettségeit, döntéseket hoznak a jogorvoslati eljárásokban.

A szereplők jogai. A négy főszereplőnek a fentebb leírt funkcióikat megfelelően támogató jogokat kell bírnia, valamint azok sérelme esetén hatékony jogorvoslatot kell biztosítani. Az állami szervek jogállását most nem érintve, a fő kihívás, hogy a jogi szabályozási környezet biztosítsa a választók jogát az információhoz jutáshoz (a választási alternatívák megismeréséhez), a jelöltek jogát az információk terjesztéséhez, és a média jogát, hogy ezekhez felületet biztosítson, mind ezekről beszámoljon. A jelöltek és szervezeteik esélyegyenlőséghez való jogát³⁴ a politikai diskurzusban való egyenlő részvételhez, a médiafelületekhez való hozzájutáshoz információk-vélemények közléséhez való jog szabályozása biztosíthatja.

3.1. A jelöltek személyes adatai a kampányban

A választási eljárásról szóló törvények előírják, hogy a jelölteket milyen módon kell regisztrálni. A regisztráció során olyan jognyilatkozatokat kell tenni és olyan adatokat kell szolgáltatni, amelyek az adott helyzetben alkotmányosan indokoltak. Alkotmányos indoka van pl. az elérhetőségeknek, a jelölő szervezet megnevezésének, a passzív választójogosultságot alátámasztó adatoknak, vagy a jelöltséget, a megválasztás esetén a tisztséget elfogadó nyilatkozatnak. Az adatok ezen köre azonban csak az országok egy részében elegendő.

Több országban a rendszerváltást követően az előző, nem demokratikus rendszer kiszolgálóit eltávolították a közhatalmi funkcióktól, passzív választójogukat korlátozták. A korlátozás

³⁴ Ennek materiális hátterét, többek között a kampányfinanszírozást nem vizsgálom.

egyik megoldása, hogy a lusztráció nyomán fennakadt személyek nem lehettek jelöltek, míg másfajta megoldás, hogy az adott személyről szóló releváns információkat nyilvánosságra hozták. Egyes országokban további adatokat kérnek a regisztráció során, így az iskolai végzettségre, de akár a vagyoni-családi helyzetre vonatkozóan is.

A „kevesebb” információval beérő országok csak nevet, azonosító számot, elérhetőségeket kérnek, ilyen az észt Riigikogu választása, azonban itt a jelölt „megadhatja” továbbá születési helyét, iskolai végzettségét, szakképesítését, tudományos fokozatát, munkahelyét és pozícióját is. A törvény tiltja, hogy a választási bizottság a jelölt személyazonosítóját, címét és elérhetőségét (telefonszámát) nyilvánosságra hozza,³⁵ tehát a szabadon megadható adatok esetében a nyilvánosságra hozásnak nincs ilyen akadálya.

A lett Saeima választásán indulóknak kötelező aláírásukkal igazolni a következő információkat: munkahely, beosztások és tisztségek (beleértve a civil, politikai, egyházi és szakszervezeti pozíciókat is), külföldi állampolgárság, iskolai végzettség, szakképesítés, a lett nyelvtudás, a Szovjetunióval, a lett kommunista párttal vagy titkosszolgálatokkal való együttműködés ténye, a jelöltállítás évének első napján fennálló vagyoni helyzet (ingatlanok, közlekedési eszközök, biztosítások, kárpótlási-privatizációs jegyek stb.). Itt egyetlen opcionálisan megadható adat a jelölt etnikai hovatartozása.³⁶

Az előző, totalitárius rendszer (1944–1990 közötti időszak) állambiztonsági szolgálataival való együttműködés tényéről a lengyel parlamenti jelölteknek nyilatkozniuk kell, sőt ezen nyilatkozat tartalmát a választókerületi választási bizottság a törvény értelmében könyörtelenül nyilvánosságra is hozza.³⁷ Romániában³⁸ a jelöltek a személyazonosító okmányaik másolatát is csatolják, s egyben nyilatkoznak vagyoni és érdekeltségi viszonyaikról. Az 1976. január 1. előtt születettek a politikai rendőrséggel való esetleges együttműködésüket is fel kell hogy fedjék.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a jelöltállítás feltételrendszerével, különös tekintettel a jelöltekről szolgáltatandó információkkal két orosz eset kapcsán foglalkozott. Annak előírása, hogy a jelöltek adatokat szolgáltatassanak a foglalkozásukról, munkahelyükről és párttagságukról, a választók informálását, megalapozott döntését (*informed choice*) szolgálja, és ezért a Bíróság szerint nem tekinthető önkényes vagy ésszerűtlen feltételnek. Hasonlóképpen annak elvárása sem, hogy a szolgáltatott adatok a valóságnak megfeleljenek. Amennyiben a jelölt lényeges és a választások szempontjából releváns adatot hamisan ad meg, nem aránytalan intézkedés, hogy megtagadják regisztrációját a választásokra.³⁹

Mindazonáltal fel kell hívni a figyelmet, hogy az állami szabályozás nem bízza a választási küzdelmekre a választók információkkal való ellátását, azonban praktikus fenntartásként megfogalmazható, hogy a passzív választójog feltételein és az elérhetőségeken (személyi azonosítón) túli adatszolgáltatás visszaélésszerű hatósági beavatkozásokra ad esélyt.

³⁵ A Riigikogu választásáról szóló törvény (2002) 28. §.

³⁶ A Saeima választásáról szóló törvény (2006) 11. §.

³⁷ A Sejm és a Szenátus tagjainak választásáról szóló törvény (2001) 144. § és 142. §.

³⁸ 2008. március 13-án elfogadott 35. törvény a Képviselőház és a Szenátus választásáról, 29. §.

³⁹ *Krasnov and Skuratov v. Russia*, application no. 17864/04 and 21396/04, 2007. július 19-ei ítélet, 50–51. és 62. bek.

3.2. Kampányfelületek, politikai hirdetések (hozzáférés a médiához)

A választási kampányok során a választók és a jelöltek jogait egyaránt szolgáló médiatevékenység vizsgálata során az Európa Tanács miniszteri bizottsága CM/Rec(2007)15 ajánlásának szempontjait generálisan teljes körűnek és témánk szempontjából kiválóan alkalmazhatónak tartom.⁴⁰ Egyúttal előrebozsátom, hogy a kampányszabályozásnak a plakátolásra,⁴¹ személyes marketingre és választási gyűlésekre vonatkozó részeit nem vizsgálom.

A miniszteri bizottság ajánlása alapelveként a közszolgálati média információs társadalomban betöltött jelentőségét és függetlenségét, a tisztességes és kiegyensúlyozott beszámolókat biztosítását, a több rétegű szabályozást, a véleménynyilvánítás szabadságát és a szabad és demokratikus választások szolgálatát fogalmazta meg. A média fogalmát kiterjesztette a nyomtatott sajtóra, valamint a klasszikusokon túl az új, nemlineáris és on-line médiaszolgáltatásokra is. A televízió és rádió szerepét azonban még kiemelten kezeli, hangsúlyozza ezen médiumtípusok különös felelősségét és szerepét, hogy a vélemények pluralitását megjelenítő, azt biztosító szabályozás jöjjön létre.

A választási kampányokkal kapcsolatban a megfelelő, kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettségét – a szerkesztői szabadság egyidejű tiszteletben tartásával – előírhatónak véli mind az állami (közszolgálati), mind a magántulajdonban levő médiára.

Az ajánlás általános alkalmazási elvei között foglalkozik a sajtó széles értelemben vett szabadságával. A részletkérdések – mintegy alapozásként elvégzett – áttekintésén túl ezek alapján nem végzek összehasonlító elemzést, lévén az a tanulmány tárgyához csak közvetetten kapcsolódik.

Az ajánlás tehát kiindulópontként fogalmazza meg elvárásait a sajtó-média függetlenségének és a tisztességes tájékoztatás területén:

- a) Az újságírókat az állami hatóságok ne zaklassák, ne törekedjenek a választási eredmények befolyásolására az újságírókra gyakorolt nyomás révén. Hasonlóképpen ne akadályozzák a szabad újságírói és szerkesztői munkát.
- b) Az állami tulajdonban levő médiumok tekintetében a tisztességes, elfogulatlan, kiegyensúlyozott tájékoztatás feltételeit és garanciáit megfelelő eszközökkel biztosítsák az államok. Ha az állami tulajdonú média befogad fizetett politikai hirdetéseket, biztosítani kell, hogy a hirdetőket egyenlő feltételekkel kapják ezt a lehetőséget.
- c) Bátorítanak minden médiaszolgáltatót, hogy dolgozzák ki a szakmai és etikai standardokat a választási kampányokról szóló megfelelő tájékoztatás érdekében.
- d) A médiaszabályozás biztosítsa, hogy a politikai jellegű hirdetések mint olyanok jól felismerhetőek legyenek a műsorfolyamban.⁴² Amennyiben politikusok vagy pártok média-tulajdonosként lépnek fel, ez a tény nyilvánvaló legyen a közvélemény számára.

⁴⁰ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns.

⁴¹ Megemlíthető a 2014. évi magyar választási kampányból a 3036/2014. (III. 13.) AB végzéssel és a Kúria ezzel ellentétes, Kvk.III.37.355/2014/3. számú határozatával érintett plakátolási eset. (A közutak melletti reklámok korlátozásáról szóló kormányrendelet korlátozhatja-e a választási eljárásban engedélyezett plakátolást a villanyoszlopokon?)

⁴² L. szlovák választási törvény 24.3. §, román választási törvény 38.4. §.

- e) A kampányidőszakok rövidegére tekintettel fontos, hogy a válaszadásra vagy más jogorvoslathoz való jog megfelelő időn belül gyakorolható legyen.
- f) A napi hírek és híradóműsorok szerkesztése során biztosítani kell a kiegyensúlyozott tájékoztatást. Ebbe bele kell érteni a több szereplési lehetőséget élvező állami szerveket, valamint az elv alkalmazandó a vitaműsorokra, interjúkra is.
- g) Az ajánlás megfontolásra javasolja, hogy a választás napját megelőző napon kampánycsend legyen („day of reflection”), amelyben a politikai hirdetésektől megkímélt választók felkészülnek a döntésükre.⁴³

A választási kampányok médiafelületeit tekintve, az ajánlás főbb pontjai nyomán megvizsgáljuk a jelölteknek és jelölőszervezeteknek felkínált ingyenes műsoridő, a fizetett politikai hirdetések és a közvélemény-kutatások közzétételének szabályozását.

A vizsgált országok kampány- és médiaszabályozása alapjaiban biztosítja, hogy a tömegkommunikációs felületek a kampányban rendelkezésre álljanak. Alapvető funkcióként határozhatjuk meg a polgárok információhoz jutásának támogatását és a jelöltek véleményének szabad kinyilvánítását.⁴⁴

3.2.1. Ingyenes műsoridő a kampányban

Az Európa Tanács megfontolásra ajánlja, hogy a közszolgálati média ingyenes műsoridőt kínáljon fel a kampányidőszakban a jelölteknek/pártoknak.

Az ingyenesség (ami tulajdonképpen a kampányfinanszírozás egy formája) segítheti a kis vagy új pártok megjelenését a médiában, véleményük becsatornázását a demokratikus diskurzusba. A demokratikus folyamatok egyébként is csorbát szenvednek, ha döntően a kampányolásra fordítható pénztőke határozza meg a választás kimenetelét (l. még alább). A vizsgált államok közül egyedül Bulgáriában nem biztosított az ingyenes médiafelület kampányolás céljára, amit a nemzetközi megfigyelők nehezményeztek is.⁴⁵ A választási kampány kezdetén és végén ugyanakkor a választási törvény pártonként és jelölőszervezetenként 1-1 perces hirdetési lehetőséget ír elő a közmédiában (142.1. §).

⁴³ A választás napja a kampánycsend napja Észtországban. Nem országos, csak a választás lebonyolítására szolgáló helyiségek közvetlen közelében tilos kampányolni a választás napján Csehországban és Magyarországon (Ve. 143. §), hazánkban továbbá a választás napján nem lehet politikai reklámot közzétenni [Ve. 147. § (4a) bek.]. A választást megelőző napon is kampánycsend van: Lettországon, Litvániában, Lengyelországban, Romániában, Bulgáriában, Horvátországban, Szlovéniában. Nincs kampánycsend Szlovákiában, a közvéleménykutatási eredményeket azonban nem lehet közzétenni a szavazás napján (választási törvény 24. §).

⁴⁴ „A médianak a közvélemény befolyásolásában különösen nagy szerepe van, és különösen fontos az, hogy a választási kampányok időszakában a műsorszolgáltatás keretében érvényesülhessen a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a közérdekű adatok megismerésének joga.” 60/2003. (XI. 26.) AB hat. L. még: CDL-EL(2013)006, 117.

⁴⁵ A Velencei Bizottság és az OSCE/ODIHR véleménye a választási kódexről, CDL-AD(2011)013, p. 43. A fizetési kötelezettséget a törvény 147. cikke írja elő, amely csak az elnökválasztási kampányban enged kivételt.

Természetesen a véges terjedelmű műsoridő felosztása és hozzáférhetővé tétele tisztességes és nem-diszkriminatív módon kell hogy történjen, transzparens és objektív kritériumok alkalmazásával. A cseh választási törvény előírja, hogy a kampányidőszakban az egyes hirdetések konkrét sugárzási idejét sorsolással kell meghatározni [16. § (4) bek.].

A választási kampány- és médiaszabályozások általában a közszolgálati (állami) csatornákon biztosítják az ingyenes műsoridőt.⁴⁶

Magyarországon a politikai reklámok szabályozása az Alaptörvény két, 2013-ban elfogadott módosítása és az azt végrehajtó új választási eljárási törvény miatt újabban több fordulatot vett (Alaptv. IX. cikk (3) bek., Ve. 147. § skk.). Előbb az alkotmányos szabály előírta, hogy politikai reklámot csak ingyenesen lehet közzétenni, illetve a közszolgálati műsorszolgáltatásra szorította volna az országos listát állító szervezetek hirdetéseit. Később a közszolgálati médiára való korlátozást megszüntette az alkotmányozó. A magyar Alkotmánybíróság és a Velencei Bizottság az első megoldásban foglalt tilalmat kritizálta, mivel a kereskedelmi adók és azok fizetett reklámidejének a kiszorítása a nagyobb pártok kampányeszköztárából azzal jár, hogy az ellenzék lehetőségeit csökkentik egy olyan környezetben, amelyben a kormány természetesen többet szerepelhet a híradásokban. A magyar AB kifejtette, hogy a nézők legnagyobb köréhez eljutó kereskedelmi médiumok kitiltása alkotmányellenesen (indokolatlanul) korlátozza a választók információhoz való jogát is, nemcsak a választási politikai véleményszabadságot.⁴⁷ Az új megoldásnak megfelelő választási eljárási szabályokat csak 2013 végén fogadta el az Országgyűlés, a Ve. új 147. és 147/A–147/F. §-ai szabályozzák a köz- és magánmédia kötelezettségeit a politikai reklámok közzétételére. Ilyen kötelezettség, hogy a kereskedelmi médiaszolgáltatók és a sajtótermékek is kötelesek határidőig bejelenteni hirdetési szándékukat és árjegyzéküket, különben nem tehetnek közzé kampányreklámokat. A közszolgálati csatornáknak 600 percben kell ingyenes felületet biztosítani, amelyet a Nemzeti Választási Bizottság oszt fel.⁴⁸ A megoldás praktikus kritikája, hogy a kereskedelmi szolgáltatók számára ugyan nem tiltott a kampányanyagok közzététele, ám az ingyenes hirdetési felület felajánlását gazdasági ellenérdekeltség korlátozza.

3.2.2. *Fizetett politikai hirdetések*

A fizetett politikai hirdetések gyakorlati értelme nem egyszerűen az, hogy a pártok a tömegkommunikációs eszközök révén hatékonyabban tudják a választói akaratot befolyásolni. A médi felületeken a pénzért történő reklámidő-vásárlás azt is biztosítja, hogy az ellenzéki pártok hozzájuthatnak a műsoridőhöz. A politikai jellegű műsorokban ugyanis a kormány és kormány-

⁴⁶ L. Lettország (kampánytv. 3-5. cikk skk.), Litvánia (választási törvény, 51. §), Lengyelország (választási kódex, 117. cikk), Csehország (választási törvény, 16. § (4) bek.), Románia (választási törvény, 38. § (1) bek.), Szlovénia (az állami rádió és televízió törvény, 12. § (1) bek.), Horvátország (kampánytörvény, 2. cikk).

⁴⁷ 1/2013. (I.7.) AB határozat, 93-100. az új választási eljárási törvény 151. §-át semmisítette meg, s az Alaptörvénybe foglalt szabály erre a döntésre volt reakció. A Velencei Bizottság ez utóbbit véleményezte (CDL-AD(2013)012, 37-47.), kifejtve, hogy a kormány európai országokból hozott példái nem jelentenek megfelelő igazolást a tilalomhoz.

⁴⁸ L. a Nemzeti Választási Bizottság 527/2014. számú határozat. A törvény értelmében egyébként a 600 percből 130 perc a nemzetiségi országos listákra jut.

oldali pártok szereplése sokkal könnyebb a közpolitikai döntések és közéleti események természeténél.⁴⁹ Ezt egyrészt a kiegyensúlyozottság szerkesztési elve, másrészt az ellenzék médiához való egyéb hozzájárása tudja kompenzálni.⁵⁰ (Ne feledjük, hogy az ingyenes műsoridő az állami médiában áll rendelkezésre!)

Az Európa Tanács ajánlása szerint azon országokban, ahol a pártok és jelöltek reklámfelületet vásárolhatnak választási kampány céljából, a szabályozásnak biztosítania kell, hogy a jelöltek-pártok azonos feltételekkel és díjakkal tehessék ezt. Ennek ellenőrzött keretek között tartása érdekében az állami szabályozások különféle bejelentési kötelezettségeket írnak elő (a választási bizottság vagy a számvevőszék irányában).⁵¹

A műsorszolgáltatók – áll az Európa Tanács ajánlásában – nem tartoz(hat)nak felelősséggel a politikai hirdetések tartalmáért.⁵²

Az államok megfontolhatják, hogy korlátozzák-e a jelöltek által vásárolható reklámidőt. Ezt teszi meg a szlovák parlamenti választási törvény, amikor kimondja, hogy a magánszolgáltatók legfeljebb 10 órát használhatnak politikai hirdetési felületként, és egy jelölő szervezet vagy koalíció legfeljebb 30 percet kaphat.⁵³ Kedvezmény a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak, hogy ezen hirdetési időt nem kell beleszámítaniuk az amúgy korlátozott időtartamú (nem politikai) reklámidejükbe.⁵⁴ A román választási törvény (38. §) előírja, hogy a kereskedelmi adók által a választásban versengők részére bocsátott műsoridőnek „arányban” kell állnia a közmédia „gyakorlatával”. Erős kritikaként fogalmazódott meg a bulgáriai választásokkal kapcsolatban, hogy a fizetett hirdetések nem korlátozottak időben, így kevés tőkeerős jelölt uralja a kampányfelületeket.⁵⁵

Érthető, a kampányfelületek elhatárolásával kapcsolatos követelmény, hogy politikai reklámokban a hírműsorok vezetői, ismert bemondói⁵⁶ ne szerepeljenek.

3.2.3. Közvéleménykutatások

A médiaszabályozástól elvárható az Európa Tanács szerint, hogy biztosítsa a közvéleménykutatások eredményeinek közzétételével kapcsolatban, hogy a közvélemény tájékoztatást kapjon ne csak a közvélemény állapotáról, hanem magáról a felmérésről is. Így a közzétett eredmények megítélését, azok helyükön való kezelését segítő tényeket tegye közzé: a kutatás megrendelőjét, a közvélemény-kutató szervezet nevét és módszertanát, a mintajelleget és a fel-

⁴⁹ CDL-AD(2009)031, 54. A litván parlamenti választási törvény kifejezetten tiltja, hogy bárki a hivatalos pozícióját a kampányban előnyszerzésre használja (54. cikk).

⁵⁰ CDL-AD(2013)012, 45.

⁵¹ Lett kampánytv. 7. cikk (2) bek., bolgár választási kódex, 138. cikk, magyar Ve. 148. §. L. még a 2/2014. NVB iránymutatást a politikai hirdetés és politikai reklám közzétételéről.

⁵² L. lengyel parlamenti választási törvény 186.1. §, cseh választási törvény 16.4. §.

⁵³ L. szlovák választási törvény 24.3. §.

⁵⁴ L. lengyel parlamenti választási törvény 185.3. §, szlovák választási törvény 24.9. §.

⁵⁵ L. Republic of Bulgaria – Early Parliamentary Elections 12 May 2013. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report. p. 13–14. Elérhető: <http://www.osce.org/odihr/elections/103878>

⁵⁶ L. Lettország kampánytv. 12. cikk.

mérés készítése időtartamát. Az ET felhívja a figyelmet, hogy közvélemény-kutatások közzétételének megtiltása a választás napján és az azt megelőző (közeli) napokban a véleménynyilvánítás szabadságának ECHR 10. cikke alapján, az ECtHR értelmezése szerinti tartalommal vizsgálendő.

Meg lehet fontolni, hogy a közvélemény-kutatások nemcsak a választók informálására, hanem a választói akarat befolyásolására is alkalmasak. A választás napján mindezek agitatív funkciót is betölthetnek, ezért teljes szabadságuk nem is terjedt el.

Az exit poll eredményekre is a véleményszabadságon alapuló korlátozási teszt érvényes, nyilvánosságra hozataluk az urnazárásig tiltható. Ennek megfelelően a választás napján érvényes közzétételi tilalomról rendelkezik a lett, a lengyel, a szlovák és a román kampányszabályozás. A cseh választási törvény a választást megelőző 3 napban, Bulgáriában a választás előtti 24 órában tiltott ezek közzététele. Szlovénia tekinthető a vizsgált régióban a legszigorúbbnak, a választás napja előtti 7 napos tilalommal.

Magyarországon azonban mind a 8 napos [6/2007. (II. 27.) AB hat.], mind a 6 napos tilítás [1/2013. (I. 7.) AB hat.] alkotmányellenesnek találtatott, így a jelenlegi törvény szerint csak a választás napján áll a tilalom (Ve. 150. §). Az AB szerint ugyanis a kampányban megvalósuló információáramlás, és „a közvélemény-kutatás eredményeinek nyilvánosságra hozatali korlátozása a demokratikus közvélemény kialakulásához elengedhetetlen információszabadság alapjogával, azon belül a választópolgárok tájékozódáshoz való jogával is szoros összefüggésben áll.” Ezen kiemelten védett alapjog korlátozását az AB ugyan indokolhatónak, szükségesnek, ámde aránytalannak tartotta. Arra az AB a választ nem adta meg viszont, hogy hány nap tilalom lenne az alkotmányosan még elviselhető. A Velencei Bizottság Moldova 10 és Ukrajna 15 napos tilalmát minősítette túlságosan hosszúnak, s javasolt rövidítést.⁵⁷

Egyes országok a közvéleménykutató cégek vagy a közvéleménykutatói tevékenység engedélyeztetését-akkreditálását is előírják (Bulgária, Románia).

3.2.4. *A kiegyensúlyozottság kísérlete*

A műsorszolgáltatók nemcsak politikai hirdetéseket sugároznak a kampányidőszakban, hanem beszámolókat, hírműsorokat is készítenek a kampányeseményekről, valamint vitafórumokat rendezhetnek. Ezek szerkesztési elvei között tárgyalhatjuk – bár az egész kampányt és választási médijelenlétet meghatározza – a kiegyensúlyozottság elvét. Noha általában a választási és médiaszabályozás rendre tartalmazza ezen elvet, a Velencei Bizottság felhívja rá a figyelmet, hogy több országban mind a köz-, mind a magánmédia egyaránt megsértette az egyenlő hozzáférés jogát.⁵⁸

⁵⁷ CDL-AD(2004)027, 32; CDL-AD(2006)002, 68.

⁵⁸ CDL-EL(2013)006, 117.

Támogatható gyakorlat, hogy a releváns pártoknak azonos felületet kínálnak, avagy épenséggel egyszerre vannak jelen a képernyőn (vitaműsorokban, átfogó kampánytudósításokban).

A lengyel választási kódex (120. cikk) szerint egyenlő esélyeket kell biztosítani az álláspontok kifejtésére a köztvé és -rádió által biztosított vitákban. Ezen viták időtartama az ingyenes reklámidőn felül jár a pártoknak-jelölteknek.

Bulgária választási kódexe (139. cikk) részletesebb szabályokat ad: eszerint a közmédia politikai kampányvitáinak részleteit az állami csatornák főigazgatója és a pártok képviselői között létrejött megállapodás rendezi. Érdekes, hogy ezt jóvá kell hagynia a központi választási bizottságnak, s meg kell küldeni az állami számvevőszéknek is. A törvény szerint a közmédiáknak legalább 3 alkalommal kell vitaműsort biztosítaniuk, összesen legalább 180 perc terjedelemben. Ennek az időkeretnek legalább (!) a felét a parlamenti pártok, a fennmaradó részt a parlamenten kívüli pártok kapják.

Szlovéniában az állami média kampányműsoridejének egyharmadát a parlamenten kívüli pártok számára kell fenntartani (az állami rádió és televízió tv. 12.3. §).

A kis pártok természetesen hátrányban érezhetik magukat a műsoridő felosztását illetően. A szerkesztési eljárásokat több országban is komoly kritikával illették, egyes pártok mellőzése miatt.⁵⁹

4. Összegzés

Tanulmányomban a közép-európai parlamenti és választási eljárási szabályozások áttekintésével kívántam képet nyújtani a demokratikus közvélemény kialakulásának alkotmányos garanciáiról. A garanciák körét vázlatosan a következőképpen azonosíthatjuk:

- a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos elvként és alanyi jogként nem elégséges biztosíték, de felhívható több – közérdek és más állami érdek nyomán – korlátozó szabályozással szemben;
- szükséges az információhoz jutás szabadságának, a vélemények pluralitását megjelenítő nyilvánosság felületeinek explicit garantálása;
- az információhoz jutást egyes esetekben nem lehet az adatok gazdáira bízni, azok nyilvánosságát jogszabályok rendelik el, magánszemélyek esetében is;
- az álláspontok sokszínűségének megjelenítése mind a parlamenti eljárásokban, mind pedig a műsorszórásban fizikai (időbeli) korlátokba ütközik, ezért a szűkös forrásokhoz való hozzáférés a demokratikus akaratképzés és érdekebecsatornázás miatt az esélyegyenlőség, kiegyensúlyozottság, elfogultatlanság elvei szerint biztosítandó;
- tekintettel kell lenni a politikai diskurzusokat támogató médiafelületek sokszínűségére és technológiai újdonságaira egyaránt, és amennyiben az eltérésnek elvi alapja nincs, ezeket egyenlően kell kezelni;

⁵⁹ L. a 2011. évi szlovén parlamenti választásokkal kapcsolatban: <http://www.osce.org/odihr/elections/Slovenia/87786?download=true> (17. oldal)

- a demokratikus közvélemény alakulásának elsősorban intézményvédelmi oldalát tekintettük át, de hangsúlyozni kell, hogy a véleményszabadság határainak kijelölésében fontos szerepet játszanak további jogágak, amelyeknek kulcskérdése, hogy az emberi méltóság, a közérdek-köznyugalom és a történelmi múlt milyen mértékben képes a szó-lásszabadság ellensúlya lenni,⁶⁰ a vélemények szabad piacán rendezőként funkcionálni.

Felhasznált közép-európai jogforrások⁶¹

Észtország

Alkotmány (2002)

Házaszabály – Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act

Parlamenti képviselők választásáról szóló tv. – Riigikogu Election Act (2002)

Lettország

Alkotmány (1922–1991)

Házaszabály (1994)

Parlamenti képviselők választásáról szóló tv. – Saeima Election Law (1995)

Kampánytörvény – On Pre-election Campaign Before the Saeima Elections and Elections to the European Parliament (2004)

Litvánia

Alkotmány (1992)

Házaszabály – Seimas of the Republic of Lithuania Statute (1994 No I-399)

Parlamenti képviselők választásáról szóló tv. – Law on Elections to the Seimas (1992 No I-2721)

A Seimas épületének belső rendjéről szóló, 2007. évi 1881. sz. elnökségi hat., http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4037&p_k=2

Lengyelország

Alkotmány (1997)

Házaszabály – The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland (1992); Rules and Regulations of the Senate (1990)

Parlamenti képviselők (Sejm és Szenátus) választásáról szóló tv. – Act of 12 April 2001 on Elections to the Sejm of the Republic of Poland and to the Senate of the Republic of Poland.

Választási eljárási törvény – Act of 5 January, 2011 – Election Code

⁶⁰ L. további részletekhez: SMUK (2013) i. m. (30. lj.) 25–34.

⁶¹ A jogforrások 2013. október 31-ei elvégzett letöltéssel elérhetőek: http://www.sze.hu/~smuk/Nyilvanossag_torvenyek_CEE/

A parlament épületeibe való belépés, az üléseken való részvétel szabályozása: Sejm Marsalljának 1. sz. rendelete (2008. január 9.), http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/zarz1_2008.pdf; Szenátus Marsalljának 4. sz. rendelete (2013. július 18.), <http://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/dostep-do-informacji-publicznej/>

Csehország

Alkotmány, Alapjogi Charta (1992. december 16.)

Házszabály – Act of Law No. 90/1995 Coll. of 19 April 1995 on the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies; Act No. 107/1999 Coll. The Standing Rules of the Senate.

Act of Law 247/1995 Coll., on elections to the Parliament of the Czech Republic

Szlovákia

Alkotmány (1992)

Házszabály – Act nr. 350/1996 on Rules of Procedure of the National Council of the Slovak Republic

Választási törvény – Act No. 333/2004 on Elections to the National Council of the Slovak Republic

Magyarország

Alkotmány (1989), Alaptörvény (2011)

2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről (Ogytv.)

Házszabályok (határozati) – 46/1994. (IX.30.) OGY hat., 10/2014. (II.24.) OGY hat.

Országgyűlés elnökének 9/2013. számú házelnöki rendelkezése

2011. évi CCIII. tv. az országgyűlési képviselők választásáról

2013. évi XXXVI. tv. a választási eljárásról

Románia

Alkotmány (1991)

Házszabályok – Regulations of the Chamber of Deputies of Romania (2003); Regulamentul Senatului (2005)

Választási törvény – Law 35/2008 for the election to the Chamber of Deputies and the Senate.

Bulgária

Alkotmány (1991)

Házszabály – Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly (Promulgated in State Gazette No. 53/18.06.2013)

Választási törvény – Elections of Members of Parliament Act (State Gazette No. 37/13.04.2001)

Választási eljárási kódex – Election Code (Promulgated, State Gazette No. 9/28.01.2011)

Horvátország

Alkotmány (1990)

Házaszabály – Standing Orders of the Croatian Parliament (2013. június 28.)

Választási törvény – Act on the Election of Representatives to the Croatian Parliament (2003)

Parlamenti nyilvánosság-törvény – Rules on Public Access to Proceedings in the Croatian Parliament and its Working Bodies (2005. május 28.)

Szlovénia

Alkotmány (1991)

Házaszabály – Rules of Procedure of the National Assembly (2002 – PoDZ-1)

Választási törvény – National Assembly Elections Act (Uradni list RS, no. 109/2006)

Kampánytörvény – Elections and Referendum Campaign Act (ZVRK, 2007)